

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2011 / 2012



TII

**A UTILIZAÇÃO PARTILHADA DAS INFRAESTRUTURAS
DAS FORÇAS ARMADAS**

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA / DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

Vitor Paulo da Rocha Marques
Cor Engenheiro de Aeródromos



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A UTILIZAÇÃO PARTILHADA DAS INFRAESTRUTURAS
DAS FORÇAS ARMADAS**

**Vitor Paulo da Rocha Marques
Cor Engenheiro de Aeródromos**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2011/2012

Lisboa, 2012



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A UTILIZAÇÃO PARTILHADA DAS INFRAESTRUTURAS
DAS FORÇAS ARMADAS**

**Vitor Paulo da Rocha Marques
Cor Engenheiro de Aeródromos**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2011/2012

Orientador: Cor Pilav Manuel Fernando Rafael Martins

Lisboa, 2012



Agradecimentos

Ao Coronel Pilav Rafael Martins, pelo apoio e disponibilidade demonstradas.

À Dr.^a Ana Relha e ao Tenente-Coronel Joaquim Salvado, que me apoiaram incondicionalmente.

Ao Major-General Francisco Grave Pereira, um agradecimento muito especial pelos seus oportunos e valiosos conselhos, pelas suas orientações e pela inexcedível disponibilidade com que acompanhou este trabalho.

Ainda, um agradecimento à minha família pelo estímulo e pelo tempo que não lhe dediquei.



Índice

Agradecimentos.....	IV
Índice	V
Resumo	VII
Abstract	VIII
Palavras – chave.....	IX
Keywords.....	IX
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos.....	X
Introdução	1
a. Justificação do tema	1
b. Enunciado do tema	3
c. Objeto de estudo e sua delimitação	3
d. Objetivo da investigação.....	4
e. Metodologia: Questão central, questões derivadas e hipóteses	4
f. Organização do estudo.....	5
1. A gestão do Património Imobiliário.....	7
a. Infraestruturas, Património e sua dominialidade.....	7
b. Domínio Público Militar.....	8
c. Inventário dos bens do Estado	9
d. Imobiliário militar	12
e. Desafetações, Reafetações e Alienações de património do Estado.....	13
f. Gestão e rentabilização das infraestruturas militares	15
(1)Lei de Programação das Infraestruturas Militares	17
g. Proteção de Infraestruturas Críticas	20
2. Os protocolos existentes e a sua adequabilidade à gestão das Forças Armadas	22
a. Enquadramento	22
b. A utilização partilhada das infraestruturas militares	24
c. Análise dos Protocolos existentes	26
d. Síntese conclusiva	28



3. Avaliação de outros Modelos existentes.....	30
a. Espanha.....	30
b. França	31
c. Holanda.....	32
d. Alemanha	34
e. NATO	35
f. Síntese conclusiva	35
4. A utilização partilhada na rentabilização do património afeto à Defesa.....	37
a. A gestão e racionalização das infraestruturas afetas à Defesa Nacional.....	37
b. Proposta de modelo	39
(1)Análise de imobiliário afeto à Defesa Nacional.....	39
(2)A gestão do imobiliário afeto ao Domínio Público do Estado	40
(3)Procedimentos ao estabelecimento de Protocolos.....	40
c. Síntese conclusiva	41
Conclusões	44
Bibliografia.....	47
Entrevistas Exploratórias	51
 Índice de Apêndices.....	 Apd 1
Apêndice 1 – Protocolos com entidades externas à Marinha.....	Apd 1
Apêndice 2 – Protocolos com entidades externas ao Exército.....	Apd 2
Apêndice 3 – Protocolos com entidades externas à Força Aérea.....	Apd 3
Apêndice 4 – Protocolos com entidades externas, em infraestruturas NATO.....	Apd 5
Apêndice 5 – Inventário de bens imóveis afetos à Defesa Nacional.....	Apd 6
Apêndice 6 – Glossário de Conceitos.....	Apd 7
Apêndice 7 – Matriz de Confirmação.....	Apd 8



Resumo

No ambiente atual de escassez de recursos em que as Forças Armadas (FFAA) se inserem, é crucial rentabilizar a utilização das instalações militares excedentárias, mas que por motivos operacionais, de localização estratégica, ou por se encontrarem afetas a uma dominialidade pública, não deverão ser alienadas. Conjugado com a necessidade de racionalização dos seus custos de manutenção, torna-se imperativo a articulação do seu uso partilhado.

É na temática do uso partilhado das infraestruturas do Estado, afetas ao Ministério da Defesa Nacional (MDN) e em utilização pelas FFAA, que este trabalho se insere.

A reorganização da estrutura da Defesa, bem como o redimensionamento do imobiliário que lhe está afeto, estão associadas às missões das FFAA, havendo que garantir as infraestruturas necessárias. Face aos condicionalismos existentes e também à conjuntura económica/financeira do país, não se perspetiva de uma forma positiva, futuras operações de alienação do património disponibilizado.

O legislativo existente permite também aos particulares a possibilidade, através de atos ou contratos administrativos, da exploração de bens do domínio público, mediante o pagamento de taxas compensatórias. É neste contexto que o MDN poderá promover protocolos ou acordos de utilização partilhada, mas temporária, de imóveis disponibilizados no seu todo ou em parte, revertendo as contrapartidas para a cobertura de despesas com a gestão e manutenção dos mesmos.

Da análise efetuada à gestão patrimonial efetuada em vários países europeus, verificou-se em todos eles, que face às necessidades sentidas em reestruturar e modernizar as suas Defesas, houve que efetivar procedimentos para a rentabilização das infraestruturas excedentárias. Não obstante as especificidades e diferenças culturais existentes subsistem, contudo, práticas que foram avaliadas por modo a serem consideradas como exemplos a seguir e a materializar entre nós.

Também da análise do edifício jurídico existente, afigurou-se possível a existência de diversas formas possíveis de gestão dos bens imóveis militares, contribuindo deste modo para uma melhor rentabilização da utilização da capacidade sobrança, mas não desafetada do imobiliário militar. Assim concluiu-se pela exequibilidade da utilização partilhada destas infraestruturas, definindo e analisando os aspetos que deverão ser sempre equacionados, por forma a adequar os futuros protocolos às condições legais e à melhor gestão dos bens imóveis militares.



Abstract

In the current environment of scarce resources that the Armed Forces fall, it is crucial to make a profit on the use of surplus military installations, but for operational imperatives, of strategic location, or because they are assigned to a public ownership, should not be alienated. Coupled with the need to rationalize its maintenance costs, it is imperative their shared use.

It is on this issue of shared use of State infrastructures, assigned to the Ministry of Defense and in use by the Armed Forces, that this work fits.

The reorganization of Defense structure, as well as resizing the real estate it is assigned, is associated with the missions of the Armed Forces, having to ensure the necessary infrastructure. Given the existing constraints and also the economic/financial situation of the country, there isn't a positive perspective for future operations of alienation of real estate available.

The existing law also allows individuals the opportunity, through acts or administrative contracts, the exploitation of public domain assets, through payment of countervailing duties. In this context, the Ministry of Defense can promote shared use protocols or agreements, but temporary, of real estate available in whole or in part, reversing the benefits to cover the costs of its management and maintenance.

From analysis of the real estate management carried out in several European countries, it was found in all of them that attending to the felt needs in restructuring and modernizing its Defenses, procedures to monetize the surplus infrastructures had to be performed. Notwithstanding the existing specificities and cultural differences there are, however, practices that were evaluated in order to be considered as role models and materialize among us.

From analysis of the existing legal structure, it seemed possible the existence of several possible ways of management of military real estate, thereby contributing to a more economic use of surplus capacity, but not assigned to military real estate. Thus concludes by the feasibility of shared use of these infrastructures, defining and analyzing the aspects that should always be addressed, in order to adapt the future protocols to the legal conditions and improved management of military real estate.



Palavras – chave

Infraestruturas
Uso partilhado
Gestão
Protocolo
Rentabilização

Keywords

Infrastructures
Share use
Management
Protocol
Profitability



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ACAR	-	Aeroclube de Alverca do Ribatejo
ANA	-	Aeroportos de Portugal, SA
APL	-	Administração do Porto de Lisboa
CANIFA	-	Comissão Administrativa das Novas Instalações das Forças Armadas
CHOD	-	<i>Chief of Defence</i> (Holanda)
CVP	-	Cruz Vermelha Portuguesa
DGAIED	-	Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa
DGIE	-	Direcção-Geral de Infra-Estruturas
DGTF	-	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DMNL	-	Depósito de Munições NATO de Lisboa
DN	-	Defesa Nacional
DPNPD	-	Depósito POLNATO de Ponta Delgada
DSIEP	-	Direção de Serviços de Infraestruturas e Património
EGREP	-	Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos
EMGFA	-	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EUA	-	Estados Unidos da América
FFAA	-	Forças Armadas
GNR	-	Guarda Nacional Republicana
HIP	-	Hipótese
IC	-	Infraestruturas Críticas
IESM	-	Instituto de Estudos Superiores Militares
INAC	-	Instituto Nacional de Aviação Civil
LPIM	-	Lei de Programação das Infraestruturas Militares
LPM	-	Lei de Programação Militar
MAI	-	Ministério da Administração Interna
MDN	-	Ministério da Defesa Nacional
MF	-	Ministério das Finanças
MFAP	-	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MOPTH	-	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação
NATO	-	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NEP	-	Norma de Execução Permanente
OGMA	-	Oficinas Gerais de Material Aeronáutico
PEPIC	-	Programa Europeu de Proteção de Infra-estruturas Críticas
PGPI	-	Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado



PM	- Prédio Militar
POL	- <i>Petroleum, Oil and Lubricants</i>
PREMAC	- Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PSP	- Polícia de Segurança Pública
QC	- Questão Central
QD	- Questão Derivada
RALIS	- Regimento de Artilharia de Lisboa
RIAP	- Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública
RTP	- Rádio Televisão de Portugal
RVOB	- <i>State Real Estate Development Agency</i> (Holanda)
SFN	- Sistema de Forças Nacional
SIIE	- Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
UE	- União Europeia



“Neste período concluir-se-ão os processos de revisão da Lei de Programação Militar (LPM) e da Lei de Programação das Infraestruturas Militares (LPIM), num esforço de ajustamento das necessidades de reequipamento das Forças Armadas e de manutenção de infraestruturas militares à atual conjuntura económico-financeira e à real capacidade de reabilitação do património imobiliário da defesa, que venha a permitir uma maior e melhor partilha de equipamentos militares no futuro.”¹

Introdução

a. Justificação do tema

A clara delimitação territorial do Estado e a existência de uma ameaça identificada e tipificada,² levaram à definição de umas FFAA de conscrição (em que a defesa da Pátria era portanto uma obrigação universal), de elevados efetivos e materializada numa distribuição territorial em ‘quadrícula’ bastante densa e em que cada ‘quartel’ possuía um efetivo significativo.

O dispositivo das FFAA (os ‘quartéis’, essencialmente mas não só...) é, ainda hoje, o reflexo da organização territorial definida no final da década de 50 e início da década de 60 do século passado. São exemplos disso: os conventos (Mafra), fortificações (Elvas ou Estremoz) e alguns quartéis construídos de raiz para essa finalidade. Estes últimos resultaram do trabalho de uma Comissão do Ministério das Obras Públicas designada Comissão Administrativa das Novas Instalações das Forças Armadas (CANIFA). O antigo Regimento de Artilharia de Lisboa (RALIS), atualmente Regimento de Transportes, localizado à saída de Lisboa, para norte, as instalações dos Regimentos de Infantaria de Beja, de Viseu, de Chaves, de Vila Real, do Regimento de Artilharia de Leiria, do Regimento de Cavalaria de Braga ou da Escola Prática de Transmissões, no Porto, entre outros, são exemplos de quartéis CANIFA.

Estes quartéis foram construídos junto a localidades importantes, no seu exterior. O desenvolvimento urbano que os próprios quartéis potenciavam, contribuiu para que hoje se encontrem no interior das áreas urbanas, condicionando (perturbando) o seu desenvolvimento urbanístico.

Para além dos quartéis, instalados como se referiu, junto a áreas urbanas, são muitas as instalações militares espalhadas pelo país: áreas de instrução e treino operacional,

¹ AR, 2011, Lei n.º 64-A/2011. Grandes Opções do Plano para 2012-2015.

² A luta armada nas nossas províncias ultramarinas e, até finais da década de 80 do século passado, o Pacto de Varsóvia.



depósitos de material de guerra ou de combustíveis e lubrificantes, paióis e carreiras de tiro. Estas instalações são ainda hoje em número significativo, abrangendo/afectando um espaço considerável do território nacional.

Um número significativo de instalações militares tem associado um instrumento criado para proteger a atividade militar das atividades ‘civis’, mas também as atividades e populações civis da atividade militar, garantindo a sua segurança. Refiro-me às Servidões Militares, que restringem o pleno uso da propriedade pelos seus proprietários.

“A desconstitucionalização do serviço militar obrigatório, a redefinição das missões, a alteração do conceito estratégico militar, a introdução de novos equipamentos resultantes da evolução tecnológica determinaram alterações no Sistema de Forças Nacional (SFN) e no Dispositivo de Forças das Forças Armadas Portuguesas.” (Decreto-Lei n.º 32/99, 1999).

Estas alterações têm impacto na Componente Fixa do SFN (na sua organização e nos factores de sustentação logística das infraestruturas), podendo conduzir a uma capacidade sobrança das próprias instalações.

No âmbito das medidas de reorganização, redimensionamento e reequipamento tendentes a garantir às FFAA elevados padrões de eficácia e de eficiência, os governos têm procurado prosseguir uma política de modernização das infraestruturas militares, desenvolvida a consciência da necessidade da sua adequação a novas realidades, a novas concepções de defesa, e visando designadamente, uma maior racionalização dos recursos afetos à Defesa Nacional (DN).

Tal modernização contempla o reordenamento de unidades, estabelecimentos e órgãos, a libertação de instalações excedentárias ou inadequadas às necessidades operacionais e administrativas, ao mesmo tempo que permite, por via da alteração de usos, a sua integração harmoniosa no tecido urbano.

A forma como é gerido o Património do Estado afeto ao MDN tem vindo a sofrer alterações significativas. A utilização ou destino do património excedentário e/ou desadequado para as funções da DN deve ter subjacente a sua rentabilização, uma vez que as verbas provenientes dessa rentabilização serão destinadas à tão necessária modernização das instalações e infraestruturas das FFAA.

No atual ambiente de escassez de recursos em que nos inserimos, torna-se essencial rentabilizar o uso das instalações parcialmente utilizadas ou excedentárias, mas que por motivos operacionais ou de localização estratégica, não deverão ser alienadas, e numa



visão de racionalização dos seus custos de manutenção, torna-se necessária efetivar a articulação do seu uso partilhado por entidades externas aos Ramos das FFAA.

Importa por isso procurar um caminho coerente para essa utilização partilhada, que permita regular a utilização da capacidade total ou sobrança da infraestrutura militar.

b. Enunciado do tema

A utilização partilhada das infraestruturas das Forças Armadas.

c. Objeto de estudo e sua delimitação

Na concretização dos objetivos enunciados de reordenamento de unidades, estabelecimentos e órgãos, a libertação de instalações excedentárias ou desadequadas, tem-se procedido obrigatoriamente pela desafetação de imóveis do Estado afetos ao MDN e em uso pelas FFAA do domínio público militar, autorizando-se a sua rentabilização.

“Grande parte do património imobiliário em utilização pelas Forças Armadas, em resultado das suas características originais ou da forma como foi adquirido, reveste-se de valor histórico, social, económico, ambiental ou urbanístico reconhecido, constituindo, no todo ou em parte, património de interesse público, algum dele elevado à categoria de monumento nacional.” (Decreto-Lei n.º 32/99, 1999).

Contudo, existem infraestruturas militares cujas características essenciais deverão ser mantidas. As dificuldades orçamentais em afetar verbas adicionais para custearem a manutenção e adaptação de semelhante património a fins diferentes, e a apetência em muitas delas na sua exploração de oportunidades de uso por outras organizações, vêm identificar um desafio na utilização partilhada destas infraestruturas.

Face à sua grande abrangência e ao tempo disponível para efetuar a investigação, torna-se necessário delimitar a mesma, de modo a que se consiga aprofundar a análise.

A pesquisa incidirá sobre a forma como se tem vindo a efetuar as cedências a título precário das instalações militares com recurso a protocolos de cooperação, e suas implicações, bem como os protocolos de utilização partilhada de imóveis afetos à DN. O condicionamento dos mesmos à gestão e planeamento da utilização das infraestruturas militares, e o modo como se efetiva o processo de partilha, preconizando, se necessário, alterações na formulação do mesmo.



d. Objetivo da investigação

Analisar a adequabilidade dos procedimentos existentes no âmbito das utilizações partilhadas ou cedência de utilização de imóveis afetos à DN, considerando a sua rentabilização, mas mantendo a exigência nas suas características militares.

Com a investigação procurar-se-á atingir os seguintes objetivos:

- Descrever as principais utilizações partilhadas de infraestruturas militares com entidades externas aos Ramos das FFAA, existentes no país;
- Analisar a moldura legal atual, caracterizando os objetivos e prioridades da política de gestão patrimonial nacional;
- Pesquisar as políticas de gestão de infraestruturas militares da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) e de outros países aliados, identificando áreas e medidas concretas passíveis de aplicação às FFAA;
- Contribuir para o desenvolvimento de um modelo adequado para a eventual aplicação nalguns ou em todos os Ramos das FFAA.

e. Metodologia: Questão central, questões derivadas e hipóteses

A metodologia seguida está de acordo com a Metodologia de Investigação Científica, descrita na Norma de Execução Permanente (NEP) nº DE 218, de 15 de setembro de 2011 do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM).

Nesta investigação seguiu-se o método dedutivo que se desenvolveu através do aprofundamento dos conceitos relacionados com a temática proposta, com recurso a pesquisa documental, bibliográfica, consulta da comunicação social, complementada com entrevistas exploratórias a entidades com responsabilidade na área da gestão patrimonial ao nível do MDN e das Direções de Infraestruturas dos Ramos das FFAA, e a especialistas e personalidades exteriores às FFAA identificados com a área em estudo. Para além disso tentou-se obter informação, através dos Adidos de Defesa, da experiência desenvolvida na mesma área, noutros países.

A pesquisa documental e bibliográfica incidiu fundamentalmente nos protocolos estabelecidos entre o MDN ou Ramos das FFAA, com organismos externos aos mesmos; na consulta de legislação e outras documentações nacionais, da NATO e de países amigos e aliados, e em trabalhos já elaborados sobre a matéria, tendo paralelamente sido realizada pesquisa na internet.

Deste enquadramento geral, ressalta a questão central (QC):

“Num ambiente de escassez de recursos, como conciliar as exigências



funcionais e operacionais das Forças Armadas num cenário de utilização partilhada das suas infraestruturas militares com entidades externas aos Ramos das Forças Armadas?”

Tendo como objeto a construção da resposta à QC identificaram-se as seguintes questões derivadas (QD):

QD1 – Face á moldura legal, serão as atuais utilizações partilhadas de infraestruturas militares com entidades externas aos Ramos das Forças Armadas, as mais adequadas para uma gestão eficaz das Forças Armadas em Portugal?

QD2 – O desenvolvimento de um modelo adaptado à realidade nacional para a utilização partilhada dessas infraestruturas deve considerar as políticas de gestão seguidas na NATO e noutros países aliados?

QD3 – Quais os aspetos a equacionar no desenvolvimento do modelo que permitam, a eficiência e racionalização dos recursos públicos e a adequação à atual organização do estado?

Para tentar responder à QC e derivadas, foram equacionadas as seguintes hipóteses (HIP) que irão tentar ser validadas no decorrer da investigação:

HIP1 – Os atuais processos de partilha de infraestruturas militares com entidades externas aos Ramos das Forças Armadas, têm potenciado condições de incumprimento legal e condicionalismos à gestão e planeamento de capacidades militares das mesmas;

HIP2 – Da análise efetuada aos processos de partilha de infraestruturas militares com entidades civis, na NATO e em outros países aliados, é possível identificar modelos e/ou situações aplicáveis à realidade nacional;

HIP3 – Na elaboração do modelo devem ser equacionados os aspetos que permitam ultrapassar potenciais condições de incumprimento legal e de condicionalismos à gestão e planeamento das capacidades militares.

f. Organização do estudo

O corpo textual encontra-se organizado em três partes. A introdução, que constitui a primeira parte, onde identificamos e delimitamos o objecto de estudo e explicamos o método seguido para a investigação. A segunda parte, com quatro capítulos, tratando respectivamente: da moldura legal atual, características e identificação do Património do Estado; da apresentação e descrição das principais utilizações partilhadas com entidades externas aos Ramos das FFAA; da experiência na Europa em políticas de gestão de infraestruturas; na importância de adequar a legislação atual e determinadas medidas



identificadas, e na adoção de futuros protocolos de utilização partilhada, conciliando-as com a gestão e rentabilização das infraestruturas militares.

Finalmente, na terceira parte apresentam-se as conclusões da investigação, formulando a resposta ao enunciado da QC.



1. A gestão do Património Imobiliário

a. Infraestruturas, Património e sua dominialidade

A designação infraestrutura aplica-se a um vasto campo, como sendo “*as estruturas físicas e organizacionais, e instalações (por exemplo, edifícios, estradas, e fontes de alimentação) necessários ao funcionamento de uma sociedade ou empresa*” (*The Oxford Essential Dictionary of the U.S. Military*, 2001).³

Nos países já industrializados, tão importante como a execução de novas infraestruturas, é a reparação e manutenção das infraestruturas existentes uma necessidade imperativa. Os governos em todos os níveis, central, regional e municipal, devem prover os fundos necessários, nos seus orçamentos, para a manutenção das suas infraestruturas. Não fazer isso significa arriscar a deterioração do património, de estruturas essenciais para o funcionamento correto da sociedade.

Em termos gerais, o património é “*o conjunto de bens de que um sujeito dispõe (duradouros e/ou não duradouros) para satisfazer as suas necessidades, confrontado com responsabilidades que lhe correspondem*” (Franco, 1996, p.292).

O Estado tem um património, que é constituído pelos bens do ativo (bens materiais e imateriais, direitos sobre bens) e pelas responsabilidades do passivo (situações passivas que impendem sobre o Estado e cujo conteúdo seja susceptível de avaliação, por exemplo dívidas).

O património do Estado engloba os bens do domínio público e do domínio privado. Importa distinguir o conceito de bens do domínio público, dos bens do domínio privado do Estado.

Assim, os bens do domínio privado são aqueles bens do Estado que, “*por não encontrarem integrados no domínio público, estão, em princípio sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil*” (Fernandes, 1991 cit. por Silva, 2006, p. 3). Também no Decreto-Lei 32/99 de 5 de fevereiro se encontra definido como domínio privado do Estado o “*acervo de bens pertencentes ao Estado, que estão na sua total disponibilidade em termos de direito privado. Este domínio privado do Estado divide-se em domínio privado indisponível e domínio privado disponível*” (Decreto-Lei n.º 477/80, 1980). “Os bens do domínio privado indisponível, que têm um regime aproximado ao dos bens do domínio publico, são os bens (do domínio privado) afetos a fins de utilidade pública,

³ “**Infrastructure** - the basic physical and organizational structures and facilities (e.g., buildings, roads, and power supplies) needed for the operation of a society or enterprise.”



designadamente “os bens indispensáveis ao funcionamento dos serviços, como são, desde logo, as dependências onde os mesmos se encontram instalados” (Fernandes, 1991 cit. por Silva, 2006, p. 3), “sejam esses serviços integrados na Administração direta do Estado (Decreto-Lei n.º 477/80, 1980), ou “na Administração indireta” (idem). Os bens do domínio privado disponível, “compreende os bens do Estado não afetos a fins de utilidade pública e que se encontram na administração direta da Direção-Geral do Património do Estado” (idem).

Define-se como “domínio público conjunto de coisas que, pertencendo a uma pessoa colectiva de direito público, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afetadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua inalienabilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública” (Fernandes, 1991 cit. por Silva, 2006, pp. 3).

Esta categoria de bens é objeto de uma proteção jurídica especial, “caraterizando-se essencialmente por estarem fora do comércio jurídico privado, isto é, serem *insusceptíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, imprescindíveis e não oneráveis pelos modos de direito privado*” (Caetano, 1986, cit. por Silva, 2006, pp. 1).

Já a Constituição de 1933 “*continha um artigo, o 49.º, que elencava as categorias de bens do domínio público do Estado e cujo n.º 8.º do mesmo artigo, remetia para a lei a possibilidade de sujeitar (outros) bens ao regime do domínio público. A constituição proibia ainda a alienação de “quaisquer bens ou direitos do Estado que interessem ao seu prestígio ou superiores conveniências nacionais*” (Silva, 2006, pp. 3).

Para efeitos de inventário dos bens do Estado, integram o domínio público, entre outros:

- “As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar;
- Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes;
- As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade” (Decreto-Lei n.º 477/80, 1980, artigo 4.º).

b. Domínio Público Militar

Os bens do domínio público militar têm sido tradicionalmente vistos como bens de uso exclusivamente público, nomeadamente, para prossecução da atividade de defesa, garante da soberania nacional.



Inseridas no domínio público militar, de criação legal *“as organizações ou instalações militares pertencem ao domínio público do Estado, do qual só podem ser distraídas mediante desafecção”* (Lei n.º 2078, 1955, artigo 7.º), sendo que *“a desafecção dos bens do domínio público militar será feita por decreto”* (ibidem).

O momento da sua integração no domínio público militar coincide com o momento da sua afetação específica à utilidade, que se espera venham a cumprir. Deste modo tem-se que cuidar de respeitar os requisitos da dominialidade dos bens militares.

Desde 1985 que *“as leis de programação militar incorporam e programam a aplicação de planos de médio prazo de investimento público no reequipamento das Forças Armadas e nas infraestruturas de defesa de acordo com o regime definido na presente lei”* (Lei n.º 1/85, 1985, artigo 1.º), incluindo, portanto, as infraestruturas de defesa, como património imobiliário afeto à DN, como base indispensável ao sistema de defesa militar em permanência.

De igual modo o Decreto-Lei n.º 32/99 de 5 de fevereiro que aprovou o regime da alienação e da reafecção dos imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado afetos ao MDN define no seu artigo 3.º como desafecção do domínio público o *“acto que determina que os imóveis deixam de estar classificados como de domínio público militar”*.

As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar compõem a vertente imóvel do domínio público militar. Como a estes bens o investimento possível é feito em termos de modernização, subentende-se portanto a preexistência do bem, e uma vez que integrando já o domínio público, todos estes imóveis se encontram fora do comércio jurídico.

c. Inventário dos bens do Estado

O propósito de elaborar um cadastro ou inventário dos bens do Estado data de há mais de um século.

“Efetivamente o Decreto de 26 de abril de 1870 já incluía, entre as atribuições da Direção-Geral dos Próprios Nacionais, a elaboração do cadastro dos foros, bem como dos prédios rústicos e urbanos pertencentes à Fazenda Nacional.” (Decreto-Lei n.º 477/80, 1980).

Posteriormente outros diplomas manifestaram idêntico propósito de dotar o Estado *“com um elemento tão importante para a sua gestão patrimonial, embora com uma visão gradualmente mais larga, não só no âmbito do cadastro, mas também da sua função de*



ponto de partida para a elaboração do inventário geral dos bens do domínio público e do domínio privado do Estado” (Decreto-Lei n.º 477/80, 1980).

“A necessidade de se conhecer o âmbito e a consistência do património do Estado não é apenas teórica, mas essencialmente prática. Um inventário permanentemente atualizado permite conhecer um património em constante desenvolvimento e fornecer indicativos quanto à existência, natureza, valor e afetação dos bens, o que é indispensável para se obter o seu melhor aproveitamento e velar pela sua conservação” (idem).

Mais tarde foi reconhecido pelo Estado que *“o atual cenário de contenção orçamental e de máximo rigor na realização de despesas públicas impõe a rentabilização, racionalização e optimização do uso dos recursos públicos, mormente ao nível do património imobiliário utilizado pelos serviços e organismos públicos, no enquadramento de uma política global e estratégica de gestão integrada do património do Estado”* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2004, 2004).

Tornando-se imperiosa a necessidade de proceder ao recenseamento dos imóveis do Estado, tornou-se igualmente *“indispensável o conhecimento caracterizado do nível de ocupação de todos os imóveis do Estado afectos aos serviços e organismos públicos, dos pertencentes ao património privativo dos organismos autónomos, bem como dos imóveis utilizados em regime de arrendamento, possibilitando a detecção de situações de património subutilizado e excedentário, com vista à sua requalificação, para subsequente reafecção racional, alienação, ou recurso a outras figuras legais adequadas”* (idem). E é dentro destas hipóteses de utilização de imóveis subutilizados que está todo um leque de oportunidades para, com o recurso às figuras legais adequadas, se poder também fazer uma utilização partilhada desse património com outros serviços ou organismos públicos ou privados.

A rentabilização dos imóveis do Estado, que ao longo do tempo, pelos mais variados factores, este foi acumulando num vasto património imobiliário que atualmente encerra um valor significativo e cuja gestão urge efetuar, *“deverá englobar três fases: i) a primeira prende-se com a efetiva avaliação da sua situação atual; ii) a segunda passa pela reestruturação dos serviços e organismos públicos, bem como do património imobiliário que lhes está afeto, à luz dos objetivos estratégicos do Estado a médio e longo prazo e, por último, iii) a terceira fase, que poderá ser iniciada em paralelo com a anterior, que se prende com a análise das diversas soluções de rentabilização disponíveis no mercado, tanto para o património devoluto e excedentário como para o património em utilização”* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2006, 2006).



Para a obtenção dos objetivos pretendidos será *“desejável a introdução de critérios de racionalidade na utilização e gestão do referido património imobiliário que pressupõe a recolha de elementos quantitativos e qualitativos mais pormenorizados, que deem a conhecer, com rigor, o índice de ocupação e o uso efetivo de tais imóveis”* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2006, 2006).

Os bens imóveis do Estado afetos ao MDN e em utilização pelos órgãos e serviços centrais deste Ministério, e pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), e Ramos, são também por lei, objeto de inventários, por estes organizados.

O Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de agosto, veio disciplinar o regime do património imobiliário público, tendo em vista a eficiência e o bom aproveitamento dos recursos públicos e a sua conformidade à atual organização do Estado. Através deste mesmo diploma, foi sistematizado e atualizado o enquadramento jurídico necessário à boa gestão imobiliária, criando as condições necessárias a uma maior eficiência e racionalização das operações patrimoniais.

Este novo regime impôs a adoção de mecanismos que asseguraram o controlo e adequação da gestão do património, no quadro da prossecução efetiva do concreto interesse público a que os bens em causa se destinem. Deste modo, foram estabelecidos instrumentos de coordenação na administração dos bens imóveis do Estado, destacando-se a criação do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI).

Este Programa, atualmente a decorrer, visa promover, através do estabelecimento de medidas e procedimentos de coordenação, não apenas a eficiência na administração dos bens imóveis do Estado mas também a adequação da gestão imobiliária às orientações definidas pelo Governo.

“O Programa é plurianual, tendo a duração de quatro anos e as respectivas medidas deverão servir de base a uma adequada prossecução da política financeira do Estado, visando igualmente a compatibilização da administração patrimonial com as perspectivas de evolução do mercado imobiliário, e a optimização da utilização dos imóveis” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, 2008).

Este Programa assume-se assim, como um instrumento de planeamento inovador que permitirá melhorar o reconhecimento, a valorização, a optimização e a preservação do património do Estado, definindo as diretrizes adequadas à melhoria da sua gestão.

Para a concretização dos objetivos propostos, foram estabelecidos os procedimentos de reporte, registo e atualização de informação, tendo sido cometida a responsabilidade da sua realização, aos serviços da administração direta ou indireta do Estado, utilizadores ou



proprietários de imóveis, bem como às entidades administrantes dos bens do domínio público do Estado. No caso dos imóveis do Estado afetos à DN, foi cometida à Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa (DGAIED), por despacho do Ministro da Defesa Nacional, a responsabilidade pela coordenação da sua execução.

O PGPI assenta nos seguintes eixos de atuação: i) Inventariação; ii) Regularização jurídica dos imóveis; iii) Regime de utilização; iv) Programação da ocupação; v) Conservação e reabilitação; vi) Gestão do domínio público; vii) Acompanhamento e controlo da execução.

A importância política atribuída a este Programa está bem expressa na Lei do Orçamento do Estado para 2010 (Lei n.º 3-B/2010,2010), que no seu artigo 5.º vem reforçar a necessidade de cumprimento do PGPI, incrementado o dever de informação/promoção de diligências tendentes à sua adequada monitorização/execução. A não observância destas obrigações sujeita a aplicação de penas no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008 de 9 de setembro, devendo a implementação referida anteriormente, *“ser incluída nos planos de atividades dos organismos, e devendo igualmente o seu grau de cumprimento ser repercutido nas avaliações dos respetivos dirigentes e colaboradores”* (Portaria n.º 95/2009, 2009).

d. Imobiliário militar

A diversidade e extensão do património imobiliário afeto à DN, maioritariamente integrado no domínio público militar, determinaram a necessidade da elaboração de uma metodologia, para o programa de inventariação, com vista à criação de condições e critérios de convergência entre os diversos organismos/entidades. A DGAIED funcionando como impulsionador, coordenador, observador e monitorizador, garante a harmonização das diferentes experiências e formas de recolha de informação, aptidões e saberes, susceptível de cumprir os objetivos traçados pelo PGPI, ao nível do MDN.

Um dos eixos de atuação fundamentais do PGPI residiu no inventário geral dos elementos constitutivos do património imobiliário público, e no caso da Defesa, do património público militar.

Tendo a Portaria n.º 95/2009 de 29 de janeiro, dado corpo ao programa de inventariação para o quadriénio 2009/2012, foi determinado que *“a implementação dos instrumentos necessários à recolha, tratamento e cruzamento de informação sobre o património imobiliário público envolverá a disponibilização de uma plataforma*



electrónica com vista à gestão e tratamento da informação relacionada com os imóveis do Estado”.

Esta plataforma electrónica denominada Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), encontra-se em funcionamento desde fevereiro de 2009, com vista a garantir a cobertura integral do âmbito da inventariação até ao final de 2012.

De acordo com a Portaria n.º 95/2009 de 29 de janeiro, os inventários dos imóveis militares afetos à DN e dos imóveis do domínio público do Estado, deverão ser efetuados, respetivamente, durante o ano de 2009 e durante o período de 2010 a 2012.

O MDN, em 2009, procedeu a um levantamento rigoroso da situação concreta do acervo patrimonial afeto ao MDN, e integrado na lista dos terrenos e imóveis constantes da LPIM.

A inventariação dos restantes imóveis do domínio público do Estado (no caso do MDN, do domínio público militar) teve o seu início em 2010, encontrando-se neste momento na sua fase final de procedimentos.

O número total de registos apurados supera já, o universo de referência considerado nos levantamentos anteriores.

O número de imóveis apurados em operações anteriores, relativos ao Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP), determinado pela Resolução de Ministros n.º 1/2006 de 2 de janeiro, e referente aos imóveis afetos ao MDN era de 1310. Fruto do envolvimento e empenhamento de todos os organismos e entidades dependentes do MDN foram, até ao final do ano de 2011, já apurados 5154 imóveis, sendo que 4864 são imóveis em utilização pelo EMGFA e pelos três Ramos das FFAA.⁴

Parte dos imóveis já constantes do SIIE, caracterizam-se como Agrupamentos Imobiliários (Ex. Bases Aéreas, Campo Militar de Santa Margarida). Estes decompõem-se numa diversidade enorme de infraestruturas, dependendo da função a que se destinam, tais como porta de armas, messes gerais, lavandarias ou oficinas auto, que em nada se comparam, unicamente associados por fazerem parte do mesmo conjunto, destinado a cumprir determinada função.

e. Desafetações, Reafetações e Alienações de património do Estado

No sentido da necessidade da adequação a novas realidades, tem-se vindo a reequacionar a dimensão e localização do património afecto às FFAA, e a novas

⁴ A distribuição dos imóveis, por organismos do MDN, apresenta-se no apêndice 5 deste trabalho.



concepções de defesa das mesmas. Algum deste património detém características de interesse público, estando classificado de monumento nacional.

“Ora, consabidas as dificuldades orçamentais em afectar verbas adicionais para custear a manutenção e adaptação de semelhante património a fins diferentes, muitas vezes de mera fruição cultural pelos cidadãos, foi-se preferindo mantê-lo na esfera militar, já que a sua ocupação e utilização pelas Forças Armadas implicava também a sua reparação e manutenção, senão do ponto de vista estritamente monumental, pelo menos do ponto de vista da sua conservação infraestrutural” (Decreto-Lei n.º 32/99, 1999).

Por outro lado, a reorganização e redimensionamento, de modo a garantir às FFAA melhores padrões de eficácia e eficiência, impõem o reaproveitamento, por alienação, do património excedentário ou inadequado afecto à DN. *“Assim a rentabilização dos imóveis, disponibilizados pela contração do dispositivo militar, visa gerar meios que possibilitem a melhoria das condições de operacionalidade requeridas pelas missões das Forças Armadas, nomeadamente através da concentração de infraestruturas em zonas periféricas, libertando assim espaços urbanos que, pelas suas características, se relevem inadequados à função militar”* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 195-A/2008, 2008).

A alienação e reafetação dos imóveis afetos às FFAA têm vindo a ser feitas com base em normas e diplomas avulsos.

A sistematização deste processo foi efectuada por instrumento legal no final dos anos 90, por forma a regular todo o processo de alienação ou reafetação do património imobiliário excedentário ou desadequado, pertencentes ao Estado e afectos ao MDN. Estes imóveis que, por desafetação dominial militar, estavam aptos a integrar o domínio privado do Estado e possibilitavam a sua inserção no comércio imobiliário.

“Os imóveis no domínio público militar só podem ser alienados após a sua integração no domínio privado do Estado por desafetação do domínio público. A desafetação de imóveis do domínio público militar – ato que determina que os imóveis deixam de estar classificados como de domínio público militar – e correspondente integração no domínio privado do Estado é feita por resolução do Conselho de Ministros, mediante proposta do Ministro da Defesa e Ministro das Finanças” (Lei n.º 131/99, 1999). Quando os bens imóveis do domínio público estejam sujeitos a outros regimes de dominialidade (cultural, marítimo, etc.), para além da militar, a competência prevista anteriormente é extensível aos membros do Governo responsáveis pelas áreas respectivas.



“A reafetação⁵ dos imóveis do domínio privado do Estado afectos ao MDN é decidida por despacho conjunto do Ministro da Defesa Nacional, do Ministro das Finanças e do Ministro com tutela sobre o órgão ou serviço destinatário do uso e fruição do imóvel.” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 195-A/2008, 2008). A formalização da sua entrega à entidade beneficiária é feita mediante a celebração de um auto de afectação e entrega.

Entende-se por alienação a transmissão do direito de propriedade, ou de outro direito real, sobre imóvel pertencente ao Estado, a favor de outra pessoa, singular ou coletiva, de direito público ou privado. *“Esta alienação dos imóveis do domínio privado do Estado afectos ao Ministério da Defesa Nacional está sujeita a despacho conjunto dos Ministérios da Defesa Nacional e das Finanças, ratificada pelo Conselho de Ministros”* (idem).

“Constituem título comprovativo da transferência do direito de propriedade ou da constituição ou transferência de direitos reais menores sobre os imóveis integrados no domínio privado do Estado afectos ao Ministério da Defesa Nacional os seguintes documentos: i) auto de cessão a título definitivo, no caso de cessão a título definitivo; ii) despacho e correspondente auto de adjudicação, sequente à realização de concurso público; iii) despacho que decide a alienação a favor de pessoa jurídica determinada e o correspondente auto de entrega do imóvel, no caso de negociação direta.” (Decreto-Lei n.º 196/2001, 2001).

f. Gestão e rentabilização das infraestruturas militares

A gestão dos imóveis afetos à DN, disponibilizados para rentabilização e inscritos na LPIM, faz-se, entre outros, *“através dos seguintes meios: i) Alienação; ii) Arrendamento; iii) Constituição de direitos reais menores; iv) Concessão de uso privativo do domínio público; v) Permuta; vi) Parcerias com promotores imobiliários; vii) Titularização dos ativos imobiliários através da constituição de investimento imobiliário; viii) Operações de venda com possibilidade de manutenção da utilização onerosa dos bens; ix) Quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins através da presente lei.”* (Lei Orgânica n.º 3/2008, 2008).

“A concessão de bens do domínio público afectos à Defesa Nacional... é precedida de procedimento que respeite os princípios fundamentais da contratação administrativa, garanta o respeito da concorrência e maximize as vantagens para o Estado” (idem).

⁵ Atribuição a um órgão ou serviço do Estado dos poderes de uso e fruição de imóvel pertencente ao Estado.



O mesmo artigo da legislação anteriormente referida, define ainda que “*do contrato consta obrigatoriamente o prazo de concessão, os montantes devidos pelo concessionário, as condições técnicas e jurídicas e o regime de penalização, incluindo os pressupostos do resgate e do sequestro da concessão, nomeadamente os respeitantes à compatibilização da concessão com a utilização militar do prédio e os termos da autorização prévia para a transmissão do direito.*” (Lei Orgânica n.º 3/2008, 2008).

Por outro lado o Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de agosto, que corporiza a reforma do regime do património imobiliário público, e que estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, estabelece no seu artigo 23.º que “*os imóveis do domínio público podem ser cedidos a título precário para utilização por outras entidades públicas*”. Esta cedência obedece ao princípio de onerosidade, pela qual haverá obrigatoriamente uma compensação financeira a pagar, determinada por avaliação efetuada pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) (ou homologada pela mesma DGTF se efetuada por técnicos estranhos à mesma), que deve atender à responsabilidade pelas despesas e encargos com a manutenção e conservação dos imóveis.

Também “*os particulares podem adquirir direitos de uso privativo do domínio público por licença ou concessão*” (Decreto-Lei n.º 280/2007, 2007). Através de ato ou contrato administrativo podem ser conferidos a particulares, durante um determinado tempo, poderes exclusivos de fruição de bens do domínio público, mediante o pagamento de taxas.

Também “*através de acto ou contrato administrativos podem ser transferidos para particulares, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público, designadamente os de autorização de uso comum e de concessão de utilização privativa*” (idem).

Finalmente também “*poderá o MDN, designadamente para cumprimento das obrigações de conservação dos imóveis afectos ao domínio público militar ou ao domínio privado, promover protocolos ou acordos de utilização temporária que tenham por objecto os referidos imóveis, revertendo as contrapartidas, se as houver, para cobertura de despesas com a manutenção e gestão patrimonial dos mesmos.*” (Decreto-Lei n.º 32/99, 1999).

As receitas obtidas com a alienação dos imóveis, por via do exposto no artigo 9.º do Decreto-Lei 32/99 revertiam na proporção de 75% para o MDN, sendo ainda consignados à Direcção-Geral de Infra-Estruturas (DGIE) do MDN 5% do valor líquido



das alienações ou reafetações, para cobertura de despesas efetuadas com a gestão do património afeto ao MDN.

Posteriormente e após a publicação do Decreto-Lei n.º 280/2007 a consignação das receitas provenientes de alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado, é determinada na lei do orçamento do Estado, que determina se é na sua totalidade ou parte da receita efetuada.⁶

(1) Lei de Programação das Infraestruturas Militares

A Lei Orgânica 3/2008 de 8 de setembro (que estabelece a LPIM e regula a sua concretização) prevê, no seu artigo 19º, a periodicidade da sua revisão (2 anos) bem como o ano para a realização da primeira revisão (2011).

A Lei Orgânica referida é complementada, para a sua materialização, com mais três documentos: i) Decreto-Lei 219/2008 de 12 de novembro, que lista os imóveis abrangidos pelo regime estabelecido na LPIM; ii) Protocolo estabelecido entre o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) e o MDN em 20 de janeiro de 2009, que define as linhas estratégicas de colaboração entre as duas entidades e que estabelece a existência de uma Comissão Paritária, com representantes dos dois ministérios; iii) Despacho 10543/2009 de 21 de janeiro, dos MFAP e MDN, que cria a referida Comissão Paritária.

Os problemas que afetaram a concretização, até hoje, da LPIM estão identificados: i) Total dependência de receitas a realizar; ii) Grande aleatoriedade na realização das receitas quer em montantes quer em momento; iii) Existência de uma medida constante no Programa EMGFA/MDN, designada Responsabilidades Decorrentes de Fundos que exige uma alimentação significativa e regular, pelo que condiciona os restantes objetivos da Lei e que são os que lhe dão o nome (as infraestruturas). Com efeito, desde a entrada em vigor da LPIM todas as receitas obtidas no âmbito desta Lei foram consignadas para o Fundo de Pensões. O financiamento, em 2009, de projetos da LPIM foi efetuado com receitas do MDN resultantes da rentabilização de imóveis em datas anteriores à da LPIM; iv) a inexistência de uma medida, projeto ou subprojeto que assegure a cobertura de despesas efetuadas com a gestão do património imobiliário, designadamente os serviços necessários a avaliações de imóveis, inventariação e cadastro, matriciação e registo predial.

⁶ OE 2011 – “O produto da alienação e da oneração do património do Estado pode, até 100%, ser destinado ao MDN”; OE 2012 - “O produto da alienação e da oneração do património do Estado pode, até 75%, ser destinado ao MDN”.



Existe ainda um número significativo de imóveis excedentários para a DN, mas que se encontram em uso por outras entidades, mediante cedências precárias que importa regularizar, e cujo processo pode originar receitas que deveriam integrar a LPIM (caso de imóveis em uso pelas forças de segurança, ou pelo Instituto Nacional de Emergência Médica, por exemplo).

Existem situações anteriores por regularizar, e que significam perda de receita cujo montante global tem alguma expressão e que poderia ser afetado á concretização da LPIM, de cedências já efetuadas e autorizadas à data, face à sua urgência,⁷ e de reafetações já consumadas mas cujos pagamentos não foram cumpridos.⁸ Existe uma clara visão, por parte de técnicos do MDN, ligados ao processo, de que constitui problema para a concretização da lei, a incapacidade de se gerarem as receitas previstas e necessárias, com os imóveis abrangidos pela mesma, para efeitos de rentabilização.

Tendo em atenção que o objeto da LPIM é, conforme referido no seu artigo 1º, programar a gestão dos imóveis afetos à DN, e que não é objetivo da LPIM edificar a Componente Fixa do Sistema de Forças ou colmatar as suas lacunas, que poderão até extravasar o problema das infraestruturas, sendo simplesmente assegurar um programa de receitas e do seu investimento nas infraestruturas afetas à DN. Atentas as gravíssimas necessidades nesta matéria e insuficiência de financiamentos alternativos, é importante portanto utilizar todos os meios de gestão que a legislação atual nos põe à disposição, como seja “o arrendamento, a concessão de uso privativo do domínio público, as parcerias com promotores imobiliários, ou quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins a prosseguir através da presente lei” (Lei Orgânica 3/2008, 2008). É portanto possível, com base em todos os pressupostos desenvolvidos anteriormente, efetuar utilizações partilhadas das infraestruturas militares, no seu todo ou em parte, com entidades externas aos Ramos das FFAA.

Foi o reconhecimento desta necessidade séria e da especificidade da DN que levaram o MFAP a aceitar um regime excepcional na rentabilização do património (o MDN é o único Ministério que pode dispor de 100% das receitas provenientes da rentabilização do seu património efetuado no âmbito desta Lei).

A identificação dos imóveis abrangidos pela Lei Orgânica n.º 3/2008 de 8 de setembro, e constantes no anexo ao Decreto-Lei n.º 219/2008 de 12 de novembro, é da

⁷ Imóveis afetos ao MDN inseridos na área da implantação da Exposição Internacional de Lisboa de 1998 (EXPO98), e que até à presente data ainda não foram pagos ao MDN.

⁸ Cedência de imóveis efetuada à Universidade de Lisboa, cujo pagamento ainda não foi concretizado ao MDN.



responsabilidade de cada um dos Ramos das FFAA/EMGFA/MDN. Não havendo necessidade de classificar os imóveis a rentabilizar, é no entanto importante caracterizá-los nomeadamente quanto a ónus (de vária natureza) que possam afetar essa rentabilização. Esta caracterização deve ser independente do processo de revisão, sendo efetuada pela Direção de Serviços de Infraestruturas e Património (DSIEP) da DGAIED/MDN. São ainda responsabilidade da DSIEP a definição da situação cadastral/registo e preparação necessária à execução posterior dos procedimentos relativos à rentabilização dos imóveis. Os Ramos das FFAA gerem os imóveis que usam e a DGAIED (através da DSIEP) gere o património excedentário, em coordenação e colaboração com os Ramos das FFAA.

A modalidade de rentabilização não é normalmente definível à partida, mas poderá constituir um dos ónus que o imóvel tem (por exemplo, se for classificado como monumento nacional não pode ser alienado). O valor de rentabilização dos imóveis carece de avaliação (que tem prazo de validade), que tem sempre que ser obtida com recurso a entidades acreditadas na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (avaliação essa que quer seja feita por técnicos do Ministério das Finanças (MF) ou por técnicos externos, tem sempre custos), e que só tem valor base para o processo de rentabilização após homologada pelo MF.

A Comissão Paritária pronuncia-se só sobre a forma de rentabilização em face das manifestações de interesse por parte das diferentes entidades (públicas ou privadas, coletivas ou particulares), e das modalidades de rentabilização possíveis nos termos legais. As tarefas de preparação/caraterização são efetuadas pela DSIEP/DGAIED no âmbito do apoio logístico e administrativo que deve prestar à Comissão.

A dificuldade na alienação dos 192 imóveis abrangidos pela Lei Orgânica n.º 3/2008 de 8 de setembro, e constantes no anexo ao Decreto-Lei n.º 219/2008 de 12 de novembro, tem sido uma constante, pois que no decorrer dos primeiros quatro anos abrangidos pela lei, somente foram realizadas dez vendas, todas elas por ajuste direto à Estamo. Esta empresa tem como objetivos principais *“a aquisição de património imobiliário nomeadamente ao Estado e a sua alienação direta ou após o desenvolvimento de ações de promoção e valorização imobiliária bem como proporcionar ao Estado e outros entes públicos soluções para a reinstalação de serviços em condições adequadas, mediante arrendamento.”* (<http://www.estamo.pt/index.php>). A afetação das receitas obtidas pela alienação destas infraestruturas foi totalmente feita ao Fundo de Pensões (Medida M 01 – Responsabilidades Decorrentes de Fundos do Quadro do Programa de Infraestruturas da LPIM).



A LPIM considerou para o seu período de vigência de 12 anos, um total de 834 milhões de euros de receita, não tendo o MDN alcançado as metas definidas anualmente, em parte face à situação económico-financeira do país, mas também, e principalmente, devido à real capacidade de rentabilização do património imobiliário do Estado afeto ao MDN.

g. Proteção de Infraestruturas Críticas

Os estudos relativos à proteção de Infraestruturas Críticas (IC) começaram a ser tratados com muito maior atenção, no início do século XXI, após os trágicos acontecimentos do 11 de setembro de 2001. Neste sentido, a União Europeia (EU) tem vindo a dar cada vez maior importância ao tema, com a constituição de grupos de trabalho para a geração de modelos de reconhecimento e priorização das infraestruturas consideradas críticas. No início do presente século, foi solicitado a cada Estado Membro da UE que estudasse e propusesse uma metodologia para a identificação deste tipo de infraestruturas, uma vez que a eliminação de qualquer uma delas poderá afetar uma outra infraestrutura situada na zona europeia.

Na sociedade atual e na vida quotidiana, especialmente nos países desenvolvidos, encontram-se um conjunto de serviços que põem à disposição da sociedade, um amplo leque de produtos básicos e indispensáveis. Em Portugal, a energia (ex.: Centrais Termoelectricas do Carregado e do Ribatejo), o gás, a luz, as comunicações (ex.: o centro operacional de satélites do continente – estação de Alfouvar), os transportes (ex.: Aeroporto de Lisboa) e o sistema de saúde, são alguns dos serviços primários mas essenciais, ao normal funcionamento, quer das instituições quer das pessoas.

Encontram-se no âmbito da Segurança Nacional, um conjunto de infraestruturas e serviços imprescindíveis ao funcionamento do país e igualmente infraestruturas afetas ao MDN que garantem a DN.

Todas as infraestruturas de produção e distribuição de eletricidade, água e gás, bem como a prestação de serviços de transportes e de telecomunicações, são de igual modo, exemplos de serviços básicos que têm vindo a passar para a alçada do sector privado. A disponibilidade da prestação de serviços essenciais e imprescindíveis e a sua importância no bem-estar da população, implica que as empresas do sector privado assegurem a segurança das infraestruturas associadas.

Estes tipos de serviços básicos, bem como os serviços indispensáveis ao funcionamento do país e das respectivas forças que garantem a DN, são fundamentais ao



normal funcionamento da sociedade em geral. Dadas as suas características e importância, as infraestruturas associadas devem ser consideradas de interesse nacional, ao nível da intervenção Estatal, devendo portanto serem passíveis de classificação como IC.

Com vista à transposição da Diretiva n.º 2008/114/CE, do Conselho, de 8 de dezembro, foram estabelecidas no Decreto-Lei n.º 62/2011 de 9 de maio, os procedimentos de identificação e de proteção das infraestruturas essenciais para a saúde, a segurança e o bem-estar económico e social da sociedade nos sectores da energia e transportes. No mesmo decreto-lei *“estabelecem -se procedimentos para a identificação das diversas infra-estruturas com funções essenciais para a sociedade, cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, porque implicaria que essa infraestrutura deixasse de poder assegurar essas funções.”*

Deste modo *“Portugal adquire uma maior capacidade de intervenção ao nível da segurança e resiliência das infra-estruturas que venham a ser sectorialmente consideradas críticas, no âmbito europeu, integrando o futuro Programa Europeu de Proteção de Infra-estruturas Críticas (PEPIC) suportado numa abordagem transversal dos riscos a que essas infra-estruturas possam estar expostas.”* (Decreto-Lei n.º 62/2011, 2011).

As ligações entre as infraestruturas e suas interdependências, a supervisão e controlo destas instalações na sua gestão de risco ou planos de contingência a elaborar, a identificação de alternativas de forma a diminuir e mitigar possíveis desastres, são algumas das confrontações a ter em conta. Em consonância com este facto, importa referir as IC, que quando são alvo de ataque ou desastre, tenham impacto para além da sua zona geográfica e se estendam a infraestruturas de outras nações.

Os procedimentos de identificação e de designação de IC previstos no Decreto-Lei n.º 62/2011 de 9 de maio, aplicam-se a sectores onde infraestruturas da DN se encontram implantadas, designadamente infraestruturas do sector de energia como armazenagem e transporte de petróleo por oleodutos; e ao sector dos transportes, designadamente nos transportes aéreos, marítimos e portos.

A possibilidade de reafetação de uma infraestrutura afeta ao MDN, ou a sua utilização partilhada com entidade externa aos ramos das FFAA, poderá revestir uma necessidade da sua classificação com IC.



2. Os protocolos existentes e a sua adequabilidade à gestão das Forças Armadas

a. Enquadramento

A gestão do património imobiliário afeto ao MDN, desde o início da década de 90 tem seguido uma política continuada de reaproveitamento, reorganização e redimensionamento, de forma a torná-la adequada ao novo paradigma das FFAA.

Esta gestão permitiu que, o património excedentário ou inadequado resultante da requalificação das infraestruturas pudesse, de algum modo, ter uma utilização com vista à prossecução do interesse público.

O facto deste acervo patrimonial existente, quer no continente quer nos arquipélagos, afeto à DN, ser quantitativa e qualitativamente relevante, revestindo valor não só de interesse nacional, mas regional e municipal, e considerando, essencialmente as suas especificidades histórias geográficas e arquitectónicas, tendo em conta também, a sua inserção urbanística que vem determinando a sua natural valorização económica e cultural, provocou manifestações de interesse de variadas entidades, públicas e privadas.

O objetivo da disponibilização de infraestruturas militares, desativadas da sua funcionalidade, teve e tem em vista a sua rentabilização de modo a permitir o financiamento do investimento na sua modernização. Rentabilização nem sempre fácil na medida em que, numa grande parte destes imóveis, recaem ónus, designadamente, classificação cultural e integração em zonas de proteção especial, que condicionam a sua rentabilização, quer em termos de valor de mercado, quer pela sua disponibilidade imediata.

Contudo, durante vários anos, e na falta de legislação específica relativa a este património, recorreu-se à publicação de diplomas legais avulsos. A sua gestão, inicialmente efetuada pelo respetivo Ramo das FFAA, e mais tarde pela DGIE, atualmente DGAIED, permitiu que a utilização deste património pudesse ser partilhada com entidades civis, públicas e privadas, de interesse público, sendo a respetiva contrapartida, o suporte das despesas com a manutenção do espaço em causa. O título subjacente a estas cedências de utilização revestia, de uma maneira geral, a forma de “Protocolo”, que estabelecia o objeto da cedência, o prazo e os deveres e direitos das entidades em causa, cuja listagem se encontra nos apêndices 1 a 4.

São vários os exemplos destas cedências precárias, admitindo-se, nalguns casos, que na prática sejam definitivas.



Entendeu-se, entretanto, que tais procedimentos deveriam ser tipificados, de forma a tornar mais coerente e previsível a gestão deste património, de acordo, aliás, com o previsto na legislação geral sobre esta matéria.

Tratando-se de uma área em que, intervêm diversas entidades (algumas fora do âmbito da defesa devido às características próprias de alguns imóveis), procurou-se, dada a importância e dimensão de tal património, distinguir claramente a competência do MDN *“para a alienação e o modus faciente desta, de forma a assegurar as necessidades de transparência do procedimento e a sua exequibilidade”* (Decreto-Lei 32/99, 1999), traduzindo-se numa maior eficácia do procedimento, com a consequente desburocratização.

Deste entendimento resultou a publicação do Decreto-Lei nº 32/99 de 5 de fevereiro, alterado pela Lei nº 131/99 de 28 de agosto, sistematizando o primeiro regime jurídico aplicável ao património imobiliário afeto à DN, apresentando um conjunto de determinações referentes à sua alienação/reafectação, designadamente a onerosidade.

Este regime dificultou a possibilidade de se partilharem infraestruturas militares, na medida em que previa que os acordos ou protocolos de utilização de instalações a serem celebrados seriam apenas enquanto se aguardava o desenvolvimento e respetiva conclusão dos processos de alienação/reafectação. No entanto o processo foi o contrário, pois que dado não se terem concluídos os respetivos processos de alienação/reafectação, assistiu-se a uma proliferação desses protocolos, muitos ainda hoje em execução. Isto em grande parte pelo não acolhimento por parte dos serviços competentes do MF dos processos “negociados” e desenvolvidos pelo MDN, na medida em que o entendimento relativo ao regime especial atribuído por Decreto-Lei à DN não era consensual.

A regulamentação deste diploma foi efetuada pelo Decreto-Lei nº 196/2001 de 29 de junho, que aprovou os critérios gerais e o procedimento de alienação dos imóveis integrados no domínio privado do Estado afetos ao MDN.

Esta legislação previa, igualmente, o emprego das respetivas receitas, destinando-as ao reforço do capital do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, a despesas com a construção e manutenção de infraestruturas afetas ao MDN e ainda para aquisição de equipamentos destinados à modernização e operação das FFAA. Seriam portanto receitas com um largo espectro de potenciais aplicações, não sendo exclusivamente destinadas à modernização ou manutenção de infraestruturas. Nesta altura, na LPM também existiam projetos de infraestruturas.



A publicação do Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de agosto introduziu uma norma relativa à obrigatoriedade de obediência ao princípio da onerosidade, em toda a ocupação dos espaços em imóveis do domínio público ou privado do Estado. O valor associado a essa ocupação é determinado por avaliação conduzida por entidades certificadas pela CMVM e homologadas pela DGTF. Os parâmetros pelos quais se rege essa avaliação são os parâmetros normais de mercado, conforme dispõe a Portaria n.º 878/2009 de 3 de setembro do MFAP.

A Lei Orgânica n.º 3/2008 de 8 de setembro (LPIM), que tem por objeto a programação de gestão dos imóveis afetos à DN, tendo em vista a aplicação dos resultados obtidos no financiamento das atividades nelas previstas, tem que atender àquele princípio.

Na sequência da publicação da LPIM tornou-se necessário definir, em articulação com os órgãos próprios das FFAA, o universo de imóveis a ser disponibilizado para rentabilização nos termos nela previstos, resultando assim, a lista anexa ao Decreto-Lei n.º 219/2008 de 12 de novembro. Esta lista pode (e deve) ser atualizada para integrar os imóveis que venham a ser disponibilizados, e dela retirar os entretanto alienados.

Não obstante a capacidade da LPIM para gerar receita, o facto é que esta tem sido bastante inferior às necessidades programadas, situação ocorrida logo no 1.º ano da vigência da Lei e, mantendo-se no 2.º ano e 3.º, inevitavelmente, será esta a regra.

É uma constatação que os imóveis mais rentáveis, de entre os que na década de 90 do século passado foram sendo disponibilizados, já foram objeto de rentabilização em anteriores quadros legais. Neste cenário e face ao universo finito de imóveis afetos à DN, não se perspetiva que a receita proveniente das operações de rentabilização no âmbito da LPIM, responda às necessidades de financiamento nela prevista. Acresce, ainda, o facto já referido, de sobre uma grande parte destes imóveis recaírem grandes ónus, designadamente, processos de partilha de infraestruturas militares com entidades externas.

Por outro lado há um grande número de infraestruturas, disponibilizados pelos Ramos, designadamente pelo Exército, que não se encontram na lista de imóveis suscetíveis de rentabilização no âmbito da LPIM, que se encontram ocupados há vários anos pela Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP) a título precário e gratuito.

b. A utilização partilhada das infraestruturas militares

O conceito de utilização partilhada para os fins deste trabalho é o da utilização de imóveis do Estado, afetos ao MDN (disponibilizados ou não pelos Ramos das FFAA), no



seu todo ou partes, mas em que o MDN não considera a sua desafetação, por questões de ordem patrimonial (classificação do imóvel), ou por considerar que deverá ser potencialmente utilizável pela Defesa no futuro. São exemplos de utilização partilhada: i) A Base Aérea n.º 4 nos Açores, em que é duplamente utilizada pela Força Aérea Portuguesa e pela Força Aérea Americana; ii) O Depósito POLNATO de Lisboa utilizado pela Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos (EGREP), na sua capacidade total.

No âmbito das medidas de reorganização, redimensionamento e reequipamento tendentes a garantir às FFAA elevados padrões de eficácia e de eficiência, o Governo tem procurado prosseguir uma política de modernização, dimensão e localização das infraestruturas militares, desenvolvida a consciência da necessidade da sua adequação a novas realidades, a novas concepções de defesa, e visando designadamente, uma maior racionalização dos recursos afetos à DN.

Deste modo tem-se assistido à desafetação do domínio público militar, de variados imóveis disponibilizados pelos Ramos das FFAA, tendo em vista uma futura alienação desses imóveis.

Contudo, conforme já referido anteriormente, face às condições económico/financeiras que o país atravessa, com a procura de imobiliário numa face de regressão, não se têm realizado as receitas necessárias, face ao previsto na LPIM (nas receitas e consequentemente nas despesas).

Por outro lado, existem infraestruturas militares cujas características essenciais deverão ser mantidas. Outras acarretam ónus por se encontrarem integradas em outros domínios públicos – cultural, marítimo, ferroviário, etc.- o que inviabiliza a possibilidade da sua desafetação e posterior alienação, comprometendo a possibilidade de serem incluídas no comércio jurídico e insuscetíveis de serem objeto de direitos privados, nos termos do n.º 2 do artigo 202º do Código Civil. As dificuldades orçamentais em afetar verbas para custearem a manutenção e adaptação de semelhante património a fins diferentes, e a apetência em muitos casos na exploração de oportunidades de uso com organizações civis, vêm identificar um desafio na utilização partilhada destas infraestruturas.

São muitas e variadas as necessidades sentidas nas infraestruturas ativas mas não utilizadas no seu pleno, e que propiciam a sua possível utilização por entidades externas à DN: i) O seu estado de degradação continuado, devido à não utilização de parte ou da totalidade das respetivas instalações, tornando imprescindíveis e frequentes a execução de



intervensões com custos elevados em obras de recuperação e manutenção; ii) Os referidos imóveis pertencerem não só ao domínio público militar, mas também a outros domínios públicos. No caso do domínio público cultural, não é possível nem adequado retirar-lhe a classificação cultural de monumento nacional, importando assim encontrar uma solução que permita ter em conta o especial estatuto do bem e a necessidade de acorrer urgentemente à sua conservação.

Importa pois, em casos semelhantes e em defesa do interesse público, encontrar soluções tecnicamente eficientes, juridicamente enquadradas, que sem afetar a sua natureza jurídica do bem pertencente ao domínio público militar e cultural, permite manter as suas classificações sem acarretar maiores despesas por parte do Estado.

A forma como se tem vindo a efetuar as cedências a título precário das instalações militares com recurso a protocolos de cooperação e as suas implicações, bem como os protocolos de utilização partilhada de imóveis afetos à DN, o seu condicionamento à gestão e planeamento de capacidades militares dos mesmos, e como se tem efetivado o processo de partilha, tem que ser visto á luz do tempo em que os mesmos têm sido realizados.

Com efeito inúmeros protocolos de partilha de infraestruturas militares com instituições externas à DN efetuados desde a segunda metade do século passado, enfermam de variadas inconformidades, quando apreciados à luz atual, mas que observados no contexto do seu tempo estavam juridicamente corretos.

c. Análise dos Protocolos existentes

Deste modo foram analisados todos os imóveis do Estado, afetos à DN e em utilização pelas FFAA e de que o autor teve conhecimento como estando a sua utilização a ser efetuada por partilha com outros organismos exteriores à DN. Estes protocolos encontram-se listados e ordenados, por ramos (Marinha, Exército e Força Aérea) e relativos às infraestruturas do inventário NATO em Portugal, e apresentados nos apêndices 1 a 4.

Da análise efetuada a estes protocolos, pode-se constatar que na generalidade:

- Estes imóveis permanecem no domínio público militar, não existindo no momento nem a médio prazo previsão por parte da entidade militar na utilização do espaço devoluto;
- As entidades exteriores obrigam-se a manter em bom estado de conservação e manutenção os espaços utilizados, sem acréscimo de despesa para o MDN;



- As entidades externas comprometem-se, relativamente à parte do prédio por si ocupada, a cobrir a totalidade dos custos associados à realização de obras de adaptação e beneficiação, bem como de todas as despesas de funcionamento inerentes aos consumos de água, gás, telefone e de pagamento da taxa de esgoto e das demais taxas a que o mesmo está sujeito;

- Os imóveis, na parte que for utilizada pela entidade externa, voltarão à posse da entidade militar, sem direito daquela entidade externa a qualquer indemnização, no fim do prazo estipulado no protocolo, mediante aviso prévio, ou se o referido prédio for considerado necessário para a DN.

Por outro lado encontram-se processos de partilha em diversos protocolos analisados que condicionam a gestão futura dos mesmos:

- A utilização partilhada de imóveis com outros organismos do Estado tem tornado difícil a sua rentabilização, aquando de decisão superior de parte do MDN, pois que a assinatura foi efetuada sem a coordenação do próprio Ministério. É o caso do protocolo com a GNR referente ao imóvel instalado na Serra da Estrela - Instalações da Torre, que apesar de estar inscrito na lista de imóveis da LPIM para alienar, ainda não o foi possível efetuar por falta de acordo com o Ministério da Administração Interna (MAI), isto em virtude das cláusulas de resolução do protocolo não terem sido as mais adequadas;

- A não indicação expressa nos protocolos das condições de pagamento relativas às despesas com grandes reparações ou manutenções, omissa em alguns protocolos, resultou em encargos elevados para o MDN, quando ocorrem incidentes dessa natureza. É o caso do protocolo assinado com a ENATUR referente ao Forte de S. Sebastião – Angra do Heroísmo, Açores, em que tendo ocorrido a ruína parcial da muralha, foi esta obra integralmente executada e suportada pelo MDN;

- A não inclusão da definição da totalidade de responsabilidades de área afetadas em protocolos existentes, poderá potenciar disfunções na afetação futura de valores na avaliação para utilização já atualmente a ser iniciada pelo MF para os imóveis do Estado. É o caso do protocolo referente ao Prédio Militar (PM) 132/Lisboa - Quinta dos Duques de Cadaval, onde se encontra o IESM, e que neste momento se encontra denunciado, mas que se torna necessária a sua reposição (este é mesmo um caso de utilização partilhada pois nele convivem serviços do EMGFA – o IESM, e do Exército – Centro de Simulação do Exército e Messe Militar de Pedrouços, sendo este último um estabelecimento fabril do Exército);



- A existência de diversos protocolos em que a ocupação dos imóveis é efetuada a título gratuito;
- A existência de diversos protocolos com ausência de prazo de vigência do mesmo, ou com contrapartidas não definidas;
- A existência de protocolos de diversos imóveis efetuados com a mesma entidade externa, mas assinados por Ramos distintos, o que poderá dificultar uma coordenação da totalidade dos protocolos com essa mesma entidade externa. É o caso dos protocolos efetuados com a Vodafone, pela Marinha e Força Aérea, para a colocação de antenas em infraestruturas destes Ramos, apresentando cláusulas e contrapartidas díspares;
- A existência de diversos protocolos em que é possibilitada a cedência a terceiros da utilização do espaço partilhado com a entidade externa, somente incluindo a ressalva de que para isso não resultem prejuízos para a segurança das instalações militares, sem especificar em que moldes essas cedências poderão ser efetuadas, poderá vir a potenciar uma dificuldade acrescida na eventual resolução do protocolo.

d. Síntese conclusiva

Tem-se vindo a reequacionar a dimensão do património afeto à DN e em utilização pelas FFAA, desenvolvida a consciência da necessidade da sua adequação a novas realidades, a novas concepções de defesa e das próprias FFAA

Todos os imóveis incluídos no inventário de bens do Estado afetos à DN e em utilização pelas FFAA, integram o domínio público militar, e por isso encontram-se fora do comércio jurídico. Estes imóveis só podem ser alienados após a sua integração no domínio privado do Estado por desafetação do domínio público.

A gestão e rentabilização dos imóveis afectos à DN, pode fazer-se, entre outros meios, através de alienação ou concessão de uso privativo do domínio público, sendo possível efetuar utilizações partilhadas das infraestruturas militares, no seu todo ou em parte, com entidades externas aos Ramos das FFAA.

Na inventariação dos imóveis do domínio público do Estado foram, até ao final do ano de 2011, apurados 5154 imóveis afetos à Defesa, sendo que 4864 são imóveis em utilização pelo EMGFA, e pelos três Ramos das FFAA.

A dificuldade na alienação dos imóveis abrangidos pela LPIM tem sido uma constante, pois que no decorrer dos primeiros quatro anos abrangidos por esta lei, somente foram realizadas dez vendas. Outra forma de rentabilização ou diminuição de custos de operação e manutenção dos imóveis, consistiu na utilização partilhada com entidades civis,



públicas e privadas, sendo a respetiva contrapartida suportar as despesas com a manutenção do espaço em causa. O título subjacente a estas cedências de utilização revestiu, de uma maneira geral, a forma de “Protocolo”, no qual se estabelece o objeto da cedência, o prazo e os deveres e direitos das entidades em causa.

Analisados os protocolos em vigor constatou-se a ausência de coordenação por parte do MDN na sua elaboração, o que veio potenciar a existência de diversas lacunas, que têm dificultado a rentabilização aquando de decisão superior da tutela:

- Ao nível da omissão das condições relativas aos encargos com despesas com grandes reparações ou manutenções;
- Em indefinições sobre as responsabilidades nas áreas de partilha inseridas nos protocolos;
- Protocolos efetuados a título gratuito, com ausência de validade do mesmo, e com a possibilidade de cedência a terceiros por parte da entidade externa.

Deste modo considera-se validada a HIP1: Os atuais processos de partilha de infraestruturas militares com entidades externas aos Ramos das Forças Armadas, têm potenciado condições de incumprimento legal e condicionalismos à gestão e planeamento de capacidades militares das mesmas.



3. Avaliação de outros Modelos existentes

Para abordar a questão da utilização partilhada de infraestruturas importará proceder ao levantamento da situação, designadamente da forma como o conceito foi aplicado noutras FFAA para, ponderada a realidade nacional, verificar a adequação do mesmo.

Para o efeito, apresenta-se de forma sintética, neste capítulo, os principais aspectos das realidades dos seguintes países e organizações:

- Espanha; - França; - Holanda; - Alemanha; - NATO.

a. Espanha

No seguimento da Lei Orgânica da DN, foi publicada em 2012 a nova estrutura orgânica básica do Ministério da Defesa. Este Ministério é o departamento da Administração Central do Estado que responde pela preparação, desenvolvimento e execução da Política de Defesa, e pela gestão da administração militar. As FFAA integradas no MD constituem uma entidade única concebida como um conjunto integrador das formas de ação específicas de cada uma das suas componentes. A estrutura superior das FFAA separa de forma clara a componente operacional da de apoio.

Assim dependem do Ministro da Defesa: o Chefe de Estado-Maior da Defesa e os Ramos, por um lado e por outro o Secretário de Estado e os Diretores-Gerais ou equiparados. À Secretaria de Estado da Defesa, incumbe a coordenação geral dos órgãos superiores e diretivos do MD. É da sua competência a direção e gestão da política económica, de armamento e material, de infraestruturas e dos sistemas e tecnologias de informação no âmbito de Defesa.

Na dependência da Secretaria de Estado da Defesa, encontra-se a Direção Geral de Infraestruturas (DIGENIN) a quem incube a planificação e desenvolvimento das políticas de infraestruturas, assim como a supervisão e direção da sua execução. Para estes efeitos dependem funcionalmente desta Direção Geral os órgãos competentes nas mesmas matérias das FFAA. As infraestruturas são administradas a partir desta Direção Geral tendo igualmente a responsabilidade da sua gestão patrimonial, bem como nas expropriações, alienações, e servidões aeronáuticas e áreas de interesse para a DN.

A política de infraestruturas tem dado a máxima prioridade à conversão das instalações militares, como suporte do duplo processo de profissionalização e modernização das FFAA. Esta política de concentração máxima de unidades, centros e organismos em instalações adequadas a tal fim, assim como a promoção da necessária



coordenação e eficaz colaboração entre os três Ramos das FFAA, para a utilização conjunta de instalações, fundamentalmente de Apoio Logístico, Apoio ao Pessoal e Logística de Transportes, tem tido como consequência a disponibilização de imobiliário afeto à Defesa. Desta forma a sua alienação ou utilização partilhada com entidades externas à Defesa, consistem sempre na forma de alienação ou partilha onerosa, sem a possibilidade de cessões gratuitas.

Os convénios de colaboração de instalações militares são realizados por um organismo dependente da DIGENIN, cujos serviços incluem a alienação de imóveis da Defesa desafetados do domínio público, e a exploração comercial e económica de bens afetos ao domínio público, mas que pelas suas características e disponibilidade tornam possível essa cedência precária ou utilização partilhada com a estrutura militar.

O conjunto de fortificações e castelos construídos em Espanha, para a defesa do seu território e costas, que constituem na sua maioria propriedade do MD, encontram-se utilizados em regime de partilha com as comunidades autónomas da região onde se inserem e instituições privadas para a gestão desses espaços.

Estes convénios de utilização partilhada estendem-se, por exemplo, à utilização de bases aéreas - Base Naval de Rota e Base Aérea de Morón/ Estados Unidos da América (EUA); Bases aéreas abertas ao tráfego civil / Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, às infraestruturas da NATO sediadas em Espanha, e também aos Hospitais – *Hospital General Básico de la Defensa en Valencia / Comunitat Generalitat Valenciana*.

b. França

*“A concretização dos objetivos fixados pela Presidência da República, após a conclusão dos trabalhos da comissão do Livro Branco para a Defesa e a Segurança Nacional, levou à publicação da Lei de Programação Militar 2009-2014, que iniciou uma nova reforma profunda das forças armadas e uma contínua adaptação e modernização das mesmas e dos recursos humanos necessários”*⁹ (Ministère de La Défense, 2009).

O Ministério da Defesa francês tem na sua dependência uma Secretaria-Geral para a Administração, uma Delegação Geral para o Armamento, um Estado-Maior das Forças Armadas, os Estados-Maiores dos Ramos, e um conjunto de organismos dependentes. Sob a sua autoridade o Ministério estabelece a organização das FFAA, Direções e Serviços, organizando e coordenando os recursos humanos e equipamentos, definindo também orientações para a gestão do imobiliário afeto à Defesa.

⁹ Tradução do autor



Nos últimos anos, o Ministério da Defesa francês tem vindo a implementar uma grande transformação no sistema de defesa. A profissionalização das FFAA e a suspensão do serviço nacional, implicaram a criação de uma organização capaz de responder às mudanças de um contexto geopolítico cada vez mais complexo.

À Secretaria-Geral para a Administração incumbe responsabilidades nos domínios da administração geral do Ministério, nas áreas do orçamento, financeira, jurídica, gestão patrimonial, imobiliária, social e dos recursos humanos.

Na dependência desta Secretaria-Geral, a “*Direction de la Mémoire, du Patrimoine et des Archives*” é o órgão encarregue da política imobiliária do Ministério. Este é dotado de um serviço especializado, “*La Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers*” que apoia as entidades locais na reconversão dos imóveis militares disponibilizados pelo Ministério. Este mesmo serviço gere, em ligação com a *France Domaine*, representante central do Estado proprietário, os procedimentos necessários à alienação do imobiliário.

*“Em matéria de racionalização, existem numerosos casos de utilização partilhada de infraestruturas entre organismos da Defesa e outras entidades civis. Trata-se nomeadamente de instalações desportivas, aeroportuárias e outras. O modo de contratualização pode depender de diversas formas, autorizações de ocupação temporárias de imobiliário do Estado, convenções entre serviços e outras formas de protocolos”*¹⁰ (DCSID, 2012).

Dentro do quadro de reestruturação da Defesa 2009/2014, encontra-se em execução um plano de disponibilização de aproximadamente 200 imóveis afetos à Defesa, nas suas áreas totais ou parciais, em que se incluem bases aéreas, bases aeronavais, campos de manobras, fortes e edifícios. (Restructurations de Défense. 2012).¹¹

c. Holanda

A presente estrutura superior da DN da Holanda resultou de um processo iniciado em 2003 e que tinha subjacente a necessidade de racionalizar recursos, nomeadamente, de equilibrar as missões das FFAA com os recursos disponíveis para a sua realização. O plano para a alteração da estrutura previa um período de três anos para a sua implementação, separando claramente as tarefas de definição das políticas, da implementação do plano. O marco mais importante foi a materialização do *Central Staff* no dia 1 de janeiro de 2005.

¹⁰ Tradução do autor.

¹¹ http://www.restructurations.defense.gouv.fr/IMG/pdf/cessions_2009-2014_pour_site_internet_a_jour_4_aout_2010.pdf.



O modelo Holandês constitui o exemplo de uma estrutura de Defesa baseada num modelo tipicamente empresarial. Está organizado em dois níveis de responsabilidade: o primeiro nível, o *Central Staff*, é composto por cinco Diretores-Gerais, pelo *Chief of Defence* (CHOD) e pelo Comando de Apoio, todos na dependência do Secretário-Geral; o segundo nível compreende os Comandos Operacionais (Marinha, Exército, Força Aérea e Polícia Militar - *Marechaussee*).

Existe um órgão responsável dentro do *Central Staff* que estabelece a política imobiliária e o quadro político em nome do Secretário-Geral. O CHOD é responsável pela composição da carteira de imóveis e decide quais deverão ser mantidos, desenvolvidos ou disponibilizados, bem como a localização das unidades. A Agência de Defesa para as Infraestruturas (*Dienst Vastgoed Defensie*), que se encontra na dependência do Comando de Apoio, efetua a gestão do imobiliário da Defesa. Os vários Ramos das FFAA são somente os utilizadores dos imóveis atribuídos pelo Estado-Maior da Defesa.

Os imóveis definidos para alienação são entregues a uma agência do Ministério das Finanças (*State Real Estate Development Agency - RVOB*), a fim de que sejam elaborados os procedimentos conducentes à venda. As receitas provenientes das vendas são encaminhadas para o Ministério da Defesa, que não é obrigado a usá-las especificamente no sector das infraestruturas, mas é afetado ao orçamento geral da Defesa.

O Ministério da Defesa geralmente não retém mais imobiliário do que o necessário para o estabelecimento da paz, e satisfação dos compromissos e normas NATO.

“São as seguintes, as possibilidades de utilização partilhada de infraestruturas:

- Áreas de exercício. A maioria das áreas de exercício é aberta ao uso partilhado, para lazer público, sendo proibido usos inconvenientes dos mesmos espaços;*
- Protocolo de uso partilhado. Se um edifício ou área não é necessária temporariamente para as operações, a RVOB do Ministério das Finanças, com o consentimento do Ministério da Defesa, permite às organizações privadas ou outras entidades governamentais, fazer uso do espaço, de acordo com protocolo assinado. São exemplos, os usos partilhados de pavilhões desportivos por clubes locais, ou o uso partilhado de carreiras de tiro pela polícia. Nestes protocolos são definidos aspetos como a renda devida, regras de conduta e responsabilidades, a duração do uso e os termos de resolução do acordo devido a necessidades militares. Em dois aeroportos militares (Eindhoven e De Kooy), existem protocolos de utilização com operadores civis. Estes operam voos comerciais, fazendo uso da área operacional e dos serviços de aviação. Um acordo foi recentemente assinado com a província da Holanda do Norte, relativo à*



contribuição anual a receber pelo Ministério da Defesa referente à continuação das operações partilhadas no aeródromo De Kooy;

- Cooperação Público-Privada. Contratos de cooperação publico-privada no âmbito da logística ou armamento podem também envolver o uso partilhado de infraestruturas militares;

- Alteração da relação proprietário-usuário. Esta opção consiste na venda da propriedade militar, mas mantendo protocolos para um continuado uso militar.” (Netherlands Ministry of Defence, 2012).¹²

d. Alemanha

De acordo com a lei orgânica da República Federal Alemã, é estabelecida uma separação de tarefas entre as Forças Armadas e a Administração das Forças Armadas. A administração e a gestão dos imóveis das Forças Armadas Alemãs realizam-se por intermédio da Administração Militar Territorial. As tarefas principais são efetuadas no Ministério da Defesa pela Divisão de Administração Militar, bem como nos Estados-Maiores dos Ramos. As tarefas possuem uma estruturação hierárquica e são, normalmente, assumidas pelas responsáveis Administrações Militares regionais e Serviços de Infraestruturas, bem como pelos centros de prestação de serviço das próprias Forças Armadas na região (Bundesministerium der Verteidigung, 2012).¹³

Os imóveis das FFAA alemãs que são desnecessários para fins militares, são atribuídos a um instituto de gestão de bens imobiliários (*Bundesanstalt für immobilienaufgaben – BimA*), dependente do Ministério das Finanças, que trata do aproveitamento económico.

A redução das FFAA alemãs trouxe consequências económicas regionais, onde se inclui a necessidade de iniciar novas atividades económicas na gestão do território disponibilizado pela Defesa.

O Estado Federal, com base em acordos com a agência *BimA*, define regimes especiais e específicos para o uso partilhado de propriedades das FFAA, não disponibilizadas mas com utilização no seu todo ou no tempo diminuta, por pessoas coletivas ou singulares para fins de geração de energias renováveis, como eólica ou solar, empresas de telefonia móvel e da Agência Federal para o Rádio Digital, e de agências ou

¹² Mail recebido do Adido Militar Português na Alemanha, em 16 de fevereiro de 2012, com as respostas das Forças Armadas holandesas a questionário enviado.

¹³ Mail recebido do Adido Militar Português na Alemanha, em 16 de fevereiro de 2012, com as respostas das Forças Armadas Alemãs a questionário enviado.



organizações com tarefas de segurança. Também o uso partilhado de imóveis da Defesa com FFAA de Estados estrangeiros, da NATO, e da UE, são regidos pela mesma agência federal.

Os protocolos de utilização partilhada de instalações desportivas militares, são também elaborados de acordo com diretivas gerais ou de acordo com casos especiais como por exemplo a operação partilhada de aeródromos ou de carreiras de tiro.

e. NATO

As infraestruturas NATO construídas nos diferentes países membros, e suportados por fundos comuns da Aliança, integram o Inventário NATO.

As necessidades defensivas da Aliança sofreram alterações substanciais após o termo da Guerra Fria. A maior mudança foi no prazo e utilização prevista para estas infraestruturas de reserva.

Esta maior disponibilização, no tempo, fez realçar a possibilidade da partilha civil/militar de grande parte das infraestruturas disponíveis, o que poderia reduzir os custos de operação e manutenção dessas instalações, não utilizadas na sua vertente militar.

Esta partilha de infraestruturas NATO tem sido praticada em diversos países, tendo por base acordos estritamente bilaterais entre a nação e o utilizador militar. Neste contexto, são exemplos a utilização partilhada de aeródromos militares (o aeroporto de Karup na Dinamarca), e diversas instalações de armazenamento de *Petroleum, Oil and Lubricants* (POL) e respetivas condutas do sistema de oleodutos da Europa Central.

Em Portugal o uso partilhado das infraestruturas incluídas no inventário NATO, tem-se consubstanciado na utilização por parte de empresas petrolíferas dos depósitos POL existentes nas regiões autónomas da Madeira, e dos Açores, e por parte da EGREP, entidade publica empresarial, no Continente. Igualmente se encontra partilhada a utilização do Depósito de Munições NATO de Lisboa (DMNL), onde os três Ramos têm armazenadas munições e explosivos.

As receitas pecuniárias obtidas com a utilização partilhada destas infraestruturas têm revertido, na sua totalidade, para o MDN, que as utiliza para a cobertura de despesas de conservação e reabilitação de imóveis militares e construção de novas infraestruturas.

f. Síntese conclusiva

Analizado o modo como se processa a administração e gestão das infraestruturas constituintes do imobiliário do Estado afeto à Defesa nos países considerados, verifica-se,



que face às necessidades sentidas em todos eles, de reestruturar e modernizar a Defesa, houve que efetuar procedimentos para a rentabilização das infraestruturas excedentárias ou subaproveitadas.

Apesar de em cada país existirem especificidades próprias, subsistem contudo, práticas que deverão ser analisadas e avaliadas para serem eventualmente consideradas como exemplos a seguir. Tais práticas devem atender sempre às diferenças culturais que possam existir, tais como: (i) A coordenação geral dos órgãos superiores do MDN da gestão das infraestruturas, da gestão patrimonial e das questões relativas às expropriações e alienações; (ii) A utilização partilhada com entidades externas à Defesa sempre onerosa e sem possibilidade de cessões gratuitas; (iii) Os convénios ou protocolos de utilização partilhada de instalações militares sempre realizadas por organismo dependente de órgãos superiores do Ministério; (iv) A definição nestes protocolos de aspetos como a renda devida, regras de conduta e responsabilidades, a duração do uso e os termos de resolução do acordo em função das necessidades militares.

Globalmente considera-se que os modelos da Espanha e França serão os que têm práticas mais adequadas à realidade nacional a seguir, validando-se deste modo a HIP2: Da análise efetuada aos processos de partilha de infraestruturas militares com entidades civis, na NATO e em outros países aliados, é possível identificar modelos e/ou situações aplicáveis à realidade nacional.



4. A utilização partilhada na rentabilização do património afeto à Defesa

a. A gestão e racionalização das infraestruturas afetadas à Defesa Nacional

“Um dos grandes desafios que temos pela frente consiste em racionalizar e otimizar a relação entre o produto operacional e os recursos colocados à disposição da Defesa Nacional, num ambiente de forte constrangimento económico e financeiro à escala europeia e nacional.” (Passos Coelho, 2011).

No ambiente de escassez de recursos, é crucial rentabilizar a utilização das instalações excedentárias, mas que por imperativos operacionais, de localização estratégica ou afetadas a uma dominialidade pública, não deverão ser alienadas. Esta circunstância conjugada com a necessidade de racionalização dos custos de manutenção dessas instalações torna imperativo a articulação do seu uso partilhado.

O redimensionamento do imobiliário afeto à DN, está associado às missões das FFAA, ao Sistema de Forças e aos racionais que vierem a ser definidos para o Dispositivo, havendo que garantir as infraestruturas necessárias e rentabilizando as que não satisfazem as condições exigidas. Face aos condicionalismos legais existentes e também à conjuntura do país, não se perspetiva de uma forma otimista, futuras operações de alienação do património disponibilizado.

O quadro legal existente permite também aos particulares a exploração de bens do domínio público, mediante o pagamento de taxas compensatórias. O MDN poderá promover protocolos ou acordos de utilização precária de imóveis disponibilizados no todo ou em parte, revertendo as contrapartidas para suportar os encargos com a manutenção dos mesmos.

A competência dos Chefes de Estado-Maior dos Ramos das FFAA compreende, entre outras, a prática de atos de administração dos imóveis integrados no domínio público militar. Contudo os poderes de disposição sobre os mesmos são atualmente exercidos nos termos do Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de agosto, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público.

“Contudo os poderes de disposição sobre os mesmos só podem ser exercidos nos termos do Decreto-Lei n.º 32/99 de 5 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 131/99 de 28 de agosto – regime de alienação e afetação dos bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado e afetos ao Ministério da Defesa Nacional” (Despacho n.º 100/MDN/2003, 2003). Nos termos deste regime, as competências conferidas à DGAIED



conferem a esta entidade a iniciativa dos procedimentos e o acompanhamento processual relativos à gestão e administração do património imobiliário afeto à Defesa Nacional.

Verifica-se o estabelecimento de contactos, negociações e até a formalização de compromissos por parte dos Ramos das FFAA, em função de inúmeras e diferenciadas solicitações que incidem sobre tais imóveis, partindo de entidades de natureza quer pública, quer privada. Em face dessas situações, que podem ser geradoras de precedentes de atuação administrativa ou pôr em causa a uniformidade processual desejável nestas matérias, foi determinado pelo Despacho n.º 100/MDN/2003 de 7 de agosto, que “...*Toda a informação relativa aos actos de disposição, administração extraordinária ou que impliquem por qualquer forma oneração, bem como todos os procedimentos ou solicitações inerentes à administração, gestão ou alteração do uso do património imobiliário afecto à Defesa Nacional, deve ser objecto de comunicação à Direcção-Geral de Infra-Estruturas, através do envio dos elementos processuais constitutivos...*”.

Em 2009, foi aprovada a nova Lei Orgânica do MDN, sucedendo nas atribuições e competências da DGIE a DGAIED, concentrando as funções e atividades que até à data eram asseguradas por aqueles serviços. Na nova redação de 2012 (Portaria n.º 92/2012 de 2 de abril), determinada pelo processo Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), compete à DGAIED “*Propor, promover, coordenar e executar os procedimentos e as ações relativos à aquisição, gestão, administração, disposição e rentabilização das infraestruturas e demais património imobiliário afeto à Defesa Nacional, em articulação com o Ministério das Finanças*”.

O regime de património imobiliário público (Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de agosto) estabelece que “*os imóveis do domínio público podem ser cedidos a título precário para utilização por outras entidades públicas*” e que “*os particulares podem adquirir direitos de uso privativo do domínio público por licença ou concessão*”, e também que “*através de acto ou contrato administrativos podem ser transferidos para particulares, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público, designadamente de uso comum e de utilização privativa*”.

Finalmente, poderá o MDN em coordenação com o MF, “*promover protocolos ou acordos de utilização temporária que tenham por objecto os referidos imóveis, revertendo as contrapartidas, se as houver, para cobertura de despesas com a manutenção e gestão patrimonial dos mesmos.*” (Decreto-Lei n. 32/99, 1999).



b. Proposta de modelo

O trabalho de inventariação de todos os imóveis do Estado afetos à Defesa e em utilização pelos Ramos das FFAA, estará concluído no decorrer do ano de 2012, encontrando-se então toda a informação disponível para, face à definição da Componente Fixa do Sistema de Forças, e em conjugação com os diversos domínios públicos não militar (marítimo, hídrico, ferroviário, cultural, património cultural classificado como Monumento Nacional,...) que também poderão afetar diversos imóveis militares, se poder aferir da quantidade e diversidade de imóveis que poderão ser disponibilizados para posterior desafetação e alienação. Igualmente estarão definidos quais os imóveis que no seu todo ou partes, o MDN não considera para desafetação, ou por questões de ordem patrimonial (classificação do imóvel), ou por considerar que deverá ser potencialmente utilizável pela Defesa no futuro.

Uma vez verificadas as condições de disponibilidade de determinado imóvel poderão ser estabelecidos procedimentos com vista a utilizações partilhadas com outras entidades. O uso desta capacidade utilizável por entidades externas terá que ser sempre afetado por um sistema de taxação face à obrigatoriedade do princípio da onerosidade.

As diversas formas de utilização por entidades externas à Defesa, bem como as suas obrigações gerais, garantias, responsabilidades, formas de pagamento, contrapartidas, vigências e formas de rescisão do protocolo deverão ser sempre homologadas pela estrutura superior do MDN. Visando a melhor rentabilização da utilização partilhada da capacidade sobrança, mas não desafetada, e dentro do enquadramento legal, iremos definir um modelo elegível sequencial, a aplicar em três fases:

(1) Análise de imobiliário afeto à Defesa Nacional

Uma vez verificadas as condições de disponibilidade de determinado imóvel, torna-se necessário identificar os condicionalismos que possam existir, promover em coordenação com a DGTF à sua desafetação do Domínio Público Militar, assegurar a sua regularização registral e matricial (em ligação com a DGTF) e finalmente promover a sua rentabilização. Verificada alguma condicionante, o imóvel estará em condições semelhantes aos imóveis militares sem utilização (total ou parcial), mas que decisão superior determine a sua não alienação, com vista a uma utilização futura. Deste modo a rentabilização destes imóveis militares poderá ser efetuada com o recurso a uma utilização partilhada, no seu todo ou em parte do imóvel.



O estudo do património assim considerado para rentabilização, mas cujos respetivos processos passam por assegurar a sua manutenção no domínio público do Estado, deverá avaliar a forma como o Estado adquiriu ou tomou posse do mesmo, e se existem direitos de reversão por alteração de uso, isto é se o imóvel é propriedade plena do Estado livre de ónus e encargos.

(2) A gestão do imobiliário afeto ao Domínio Público do Estado

“O regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais é recortado pelos princípios da inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e pela possibilidade de os bens em causa serem utilizados, pela Administração, através de reservas e mutações dominiais e de cedências de utilização e, pelos particulares, designadamente através de licenças ou concessões de exploração.” (Decreto-Lei 280/2007, 2007).

A gestão dos imóveis afetos à DN poderá fazer-se mediante várias formas de rentabilização: a) Arrendamento; b) Concessão de uso privativo do domínio público; c) Cedência a título precário para utilização por outras entidades públicas; d) Utilização privativa através da aquisição de direitos de uso privativo do domínio público por licença ou concessão; e) Transferência para particulares, através de concessão de exploração, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, dos poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público; f) Quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins a prosseguir através da LPIM; g) No cumprimento das obrigações de conservação dos bens imóveis, pode o MDN promover protocolos ou acordos de utilização temporária que tenham por objeto os referidos imóveis, para cobertura de despesas com a manutenção e gestão patrimonial dos mesmos.

A decisão relativa à modalidade de rentabilização para a utilização partilhada de imóveis afetos à DN deverá atender à finalidade e uso do imóvel, sendo que todas as despesas e encargos com a manutenção e conservação do imóvel, se cedido na sua totalidade, são da responsabilidade do cessionário.

(3) Procedimentos ao estabelecimento de Protocolos

Para a efetivação da rentabilização imobiliária, deverá publicitar-se informação com a relação de imóveis nas condições enunciadas no ponto anterior, estabelecendo contactos com entidades públicas ou privadas interessadas.



Considerando as diferenciadas solicitações que possam incidir sobre os imóveis, poderá verificar-se o estabelecimento de contactos, negociações até à formalização de compromissos, diretamente, com essas entidades, pela estrutura central do MDN, ou por parte dos Ramos das FFAA. Porém a formalização de qualquer protocolo, com a efetivação da sua assinatura, deverá ser sempre homologada pela estrutura superior do MDN

A cedência, incluindo a cedência aos serviços do Estado, terá que obedecer ao princípio da onerosidade, sendo a respetiva compensação financeira a pagar, determinada por avaliação promovida pela DGTF do MF, ou por ela homologada.

A elaboração de protocolos para utilização partilhada de imóveis afetos à Defesa, deverá contemplar determinadas condições, como sejam a sua disponibilidade em caso de necessidade militar, a adequada manutenção, assim como o tipo de uso (finalidade) que o imóvel irá ter.

Do universo de imobiliário passível de utilização partilhada¹⁴, todos terão que incorporar nos respetivos protocolos as cláusulas relativas ao regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado (Decreto-Lei n.º 280/2007, 2007).

Outras infraestruturas pela sua natureza e complexidade necessitam da fixação de condições particulares, para a sua utilização partilhada. É o caso da utilização e operação de aeronaves civis em aeródromos militares. A *“utilização permanente de aeródromos militares por aeronaves civis carece de aprovação do INAC, após autorização do Ministério da Defesa Nacional, devendo os procedimentos de certificação e inspeção do aeródromo, incluindo as infra-estruturas, serviços, equipamentos, sistemas, pessoal e procedimentos, ser estabelecidos por protocolo a celebrar entre o INAC e as autoridades militares competentes”* (Decreto-Lei n.º 55/2010, 2010).

c. Síntese conclusiva

O redimensionamento do imobiliário afeto à DN, em utilização pelos Ramos das FFAA, está associado às missões atribuídas, correspondente Sistema de Forças e Dispositivo, havendo que garantir a existência das infraestruturas necessárias e adequadas, rentabilizando as restantes. Desta análise e avaliação resultarão também os imóveis que no todo ou em parte, não se consideram para procedimento de desafetação.

¹⁴ como sejam: carreiras de tiro; instalações e pistas de treino; instalações e equipamentos desportivos; instalações de depósitos de munições; instalações de armazenamento de combustíveis, óleos e lubrificantes; instalações para fornecedores de telecomunicações



Visando a melhor rentabilização da utilização partilhada da capacidade imobiliária sobrança, mas não desafetada, e com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de um modelo adequado, definiram-se três fases de análise e procedimentos a aplicar:

- A necessidade da verificação da existência de possíveis condicionalismos, ao estabelecimento dos procedimentos de desafetação, sequente regularização registral e alienação. Deste modo, a rentabilização destes imóveis, poderá ser efetivada com o recurso a uma utilização partilhada, no seu todo ou em parte do imóvel. Teremos que por fim, avaliar a forma como o Estado adquiriu ou tomou posse do imóvel, se existem direitos de reversão por alteração de uso, ou seja se o imóvel é propriedade plena do Estado, livre de ónus e encargos;

- Analisar a melhor opção para a realização do procedimento formal da utilização partilhada, face às formas possíveis, a saber: Arrendamento; Concessão de uso privativo do domínio público; Cedência a título precário para utilização por outras entidades públicas; Utilização privativa através da aquisição de direitos de uso privativo do domínio público por licença ou concessão; Transferência para particulares, através de concessão de exploração, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, dos poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público; Quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins a prosseguir através da LPIM; No cumprimento das obrigações de conservação dos bens imóveis, pode o MDN promover protocolos ou acordos de utilização temporária que tenham por objecto os referidos imóveis, para cobertura de despesas com a gestão patrimonial e manutenção dos mesmos.

- Deverá publicitar-se informação sobre os imóveis disponíveis para rentabilização, em utilização partilhada, sendo que o estabelecimento de contactos poderá ser efetuado pela estrutura central do MDN, ou por parte dos Ramos das FFAA. A formalização e efetivação da forma de rentabilização terão que ser obrigatoriamente homologada pelo MDN. Os protocolos deste universo de imóveis, passíveis de utilização partilhada, terão que incorporar as cláusulas relativas ao regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado (DL 289/2007 de 7 de Agosto), bem como as condições particulares adequadas ao tipo de finalidade que o imóvel irá ter.

Ficaram assim identificados e caracterizados os aspetos que deverão ser salvaguardados, por forma a adequar os futuros protocolos às condições legais e à melhor gestão patrimonial dos bens imóveis afetos à DN, o que permite validar a HIP3: Na elaboração do modelo devem ser equacionados os aspetos que permitam ultrapassar



potenciais condições de incumprimento legal e de condicionalismos à gestão e planeamento das capacidades militares.

-



Conclusões

A QC adotada para a realização deste trabalho foi a seguinte: “*Num ambiente de escassez de recursos, como conciliar as exigências funcionais e operacionais das Forças Armadas num cenário de utilização partilhada das suas infraestruturas militares com entidades externas aos Ramos das Forças Armadas?*”

A procura das respostas às QD, enunciadas na parte introdutória, foi efectuada seguindo a metodologia adoptada pelo IESM. A validação ou rejeição das HIP constituiu a linha orientadora do raciocínio seguido ao longo do presente TII. A procura da resposta à QC foi efectuada através da verificação das HIP definidas para cada QD, passo que foi concretizado nas sínteses conclusivas de cada capítulo e cujo diagrama de validação apresentamos no Apêndice 7.

Para isso começou-se pelo desenvolvimento geral da identificação e caracterização da infraestrutura como bem patrimonial, propriedade do Estado e pelo enquadramento do imóvel militar num bem do Estado, afeto ao MDN e integrado no domínio público militar. Passou-se por um enquadramento jurídico do património imobiliário público, e posteriormente passado à uma análise dos protocolos existentes de utilização partilhada de imóveis utilizados pelos Ramos das FFAA. Posteriormente materializou-se o resultado da pesquisa efetuada à gestão de infraestruturas militares na NATO e em países aliados. Finalmente situámo-nos no desenvolvimento de uma metodologia visando contribuir para uma melhor rentabilização da utilização partilhada da capacidade sobrança, mas não desafetada do domínio público militar.

Ao longo deste trabalho constatou-se que:

- A rentabilização dos bens imóveis do Estado, afetos à DN e em utilização pelos Ramos das FFAA, quando por estes disponibilizados, foi efetuada até final da década de 90, por via de procedimentos de desafetação e posterior alienação, suportados em normas e diplomas avulsos;
- A sistematização deste processo foi entretanto efetuada por instrumento legal de fevereiro de 1999, por forma a regularizar todo o processo de alienação ou reafetação do património excedentário ou desadequado às FFAA;
- Com a legislação publicada em 2008, foi corporizada a reforma do regime do património público, estabelecendo as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, definindo os modos de rentabilização dos mesmos;



- Com a publicação da LPIM, são materializados os modos de rentabilização dos imóveis militares disponibilizados pelas FFAA e entretanto publicitados em legislação própria.

Tem-se deste modo, e nesta altura, todo o edifício legislativo que enquadra os procedimentos com vista à rentabilização de bens imóveis afetos à DN, possibilitando igualmente a execução de utilizações partilhadas dos mesmos imóveis.

A análise exaustiva dos Protocolos, de variados modos, de utilização partilhada de imóveis militares com entidades externas aos Ramos das FFAA, veio confirmar a ausência de coordenação por parte do MDN na sua concretização, o que veio potenciar a existência de diversas lacunas, que têm dificultado a rentabilização, aquando de decisão superior da tutela.

Procurou-se ainda encontrar experiências na gestão do património imobiliário em países como a Espanha, França, Holanda e Alemanha, bem como na gestão do património inserido no inventário NATO dos países da Aliança. Verificou-se em todos eles, que face às necessidades sentidas em reestruturar e modernizar as suas FFAA e estrutura superior de Defesa, houve que adotar procedimentos para a rentabilização das infraestruturas excedentárias. Não obstante as especificidades e diferenças culturais existentes, subsistem contudo, práticas que foram avaliadas por modo a serem consideradas como exemplos a adotar entre nós.

Deste modo a gestão dos imóveis afetos à DN poderá fazer-se mediante várias formas de rentabilização: a) Arrendamento; b) Concessão de uso privativo do domínio público; c) Cedência a título precário para utilização por outras entidades públicas; d) Utilização privativa através da aquisição de direitos de uso privativo do domínio público por licença ou concessão; e) Transferência para particulares, através de concessão de exploração, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, dos poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público; f) Quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins a prosseguir através da LPIM; g) No cumprimento das obrigações de conservação dos bens imóveis, pode o MDN promover protocolos ou acordos de utilização temporária que tenham por objecto os referidos imóveis, para cobertura de despesas com a manutenção e gestão patrimonial dos mesmos.

A culminar o trabalho, definiram-se três fases de procedimentos a estabelecer em qualquer modelo elegível de rentabilização de bens imóveis que, pela existência de condicionalismos ao estabelecimento dos procedimentos de alienação, efetivem o recurso a uma utilização partilhada.



Deste modo, considera-se adequado recomendar:

- A necessidade do estudo das características do imóvel a considerar, por forma a avaliar, se existem direitos de reversão por alteração de uso, ou seja se o imóvel é propriedade plena do Estado, livre de ónus e encargos, que possibilitem a uma utilização partilhada, no seu todo ou em parte;
- Analisar a melhor escolha para o procedimento formal da efetivação do protocolo de utilização partilhada, face às variadas formas possíveis da sua rentabilização, de entre as descritas no corpo do texto;
- A importância da coordenação pela estrutura superior da DN, dos contactos e negociações com vista à efetivação do protocolo de utilização partilhada do imóvel, tendo estes que incorporar no seu corpo, as cláusulas relativas ao regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, bem como as condições particulares adequadas ao tipo de finalidade que o imóvel irá ter.

A validação completa das HIP 1, 2 e 3, leva-nos a afirmar existirem condições para conciliar as exigências funcionais e operacionais das FFAA, na utilização partilhada das suas infraestruturas com entidades externas.



Bibliografia

Assembleia da República, 1985. *Lei quadro das leis de programação militar*. (Lei n.º 1/85 de 23 de Janeiro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 1999. *Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 32/99 de 5 de Fevereiro, que aprova o regime de alienação e da reafectação dos imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado afectos ao Ministério da Defesa Nacional*. (Lei n.º 131/99 de 28 de Agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007. *Autoriza o Governo a estabelecer o regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais*. (Lei n.º 10/2007 de 6 de Março), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Aprova a Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares*. (Lei Orgânica n.º 3/2008 de 8 de Setembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas*. (Lei n.º 58/2008 de 9 de Setembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2010. *Orçamento do Estado para 2010*. (Lei n.º 3-B/2010 de 28 de Abril), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2011. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015*. (Lei n.º 64-A/2011 de 30 de Dezembro), Lisboa: Diário da República.

Conselho da União Europeia, 2008. *Identificação e designação das infra-estruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorara a sua protecção*. (Diretiva 2008/114/CE do Conselho de 8 de Dezembro), Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

Coelho, PP, 2011. Discurso do Primeiro-Ministro. In: IESM, 2011. *Abertura solene do ano lectivo do Instituto de Estudos Superiores Militares*. IESM, 23 de Novembro de 2011. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/443296/20111123_pm_int_iesm.pdf, [Consult. Abril 2012].

Dicionários Porto Editora, 2012. Infopedia.pt. Disponível em: <http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/infraestrutura>, [Consult. 21Jan. 2012].

Espanha, 2005. *Defensa Nacional. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional*.



Espanha, 2008. *Regular el uso compartido civil y militar de las actuales instalaciones del Hospital General Básico de la Defensa en Valencia. Resolución 420/38154/2008, de 7 de julio de la Defensa Nacional.*

Espanha, 2011a. *Presupuesto del Ministerio de Defensa – Subsector Estado del año 2011.* enero, 2011.

Espanha, 2011b. *Ministério da Defesa de Espanha.* Disponível em: <http://www.defensa.gob.es>, [Consult. Março 2012].

Espanha, 2012. *Estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo.*

França - DCSID, 2012. *Demande d'informations sur l'utilisation partagée des infrastructures des forces armées françaises.* Paris: B. Belgodère.

França - *Ministère de la Défense, 2012. Restructurations de Défense.* Disponível em: <http://www.restructurations.defense.gouv.fr/local/cache-vignettes/L52xH52/pdf-d7486.png> [Consult. 10Mar.2012].

Franco, António L.S., 1996. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, volume 1, 4ª edição. Coimbra: Livraria Almedina.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2011. *Estabelecer normas e procedimentos relativos aos Trabalhos de Investigação Individual e aos Trabalhos de Investigação de Grupo realizados no âmbito dos cursos do IESM.* (NEP nº DE 218 de 15 de Setembro), Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Ministério da Defesa Nacional, 1999. *Aprova o regime da alienação e da reafecção dos imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado afectos ao Ministério da Defesa Nacional.* (Decreto-Lei n.º 32/99 de 5 de Fevereiro), Lisboa: Diário da República.

Ministério da Defesa Nacional, 2001. *Aprova os critérios gerais e o procedimento de alienação dos imóveis integrados no domínio privado do Estado afectos ao Ministério da Defesa Nacional.* (Decreto-Lei n.º 196/2001 de 29 de Junho), Lisboa: Diário da República.

Ministério da Defesa Nacional, 2003. *Competência para dirigir, coordenar e administrar os ramos das Forças Armadas.* (Despacho n.º 100/MEDN/2003 de 7 de Agosto), Lisboa: MDN.



Ministério da Defesa Nacional, 2008. *Aprova as listagens de imóveis afectos à Defesa Nacional susceptíveis de rentabilização*. (Decreto-Lei n.º 219/2008 de 12 de Novembro), Lisboa: Diário da República.

Ministério da Defesa Nacional, 2011. *Estabelece os procedimentos de identificação e protecção das infra-estruturas essenciais para a saúde, a segurança e o bem-estar económico e social da sociedade nos sectores da energia e transportes*. (Decreto-Lei n.º 62/2011 de 9 de Maio), Lisboa: Diário da República.

Ministério da Defesa Nacional, 2012. *Aprova a orgânica da DGAIED*. (Decreto Regulamentar n.º 5/2012 de 18 de janeiro), Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2007. *Estabelece o regime jurídico do património imobiliário público*. (Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de Agosto), Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2009. *Aprova o Programa de Inventariação 2009/2012 e as respectivas medidas de implementação e controlo*. (Portaria n.º 95/2009 de 29 de Janeiro), Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2009. *Recomendações técnicas - avaliações*. (Portaria n.º 878/2009 de 3 de Setembro), Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças e da Administração Pública e da Defesa Nacional, 2009. *Comissão – Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares*. (Despacho n.º 10543/2009 de 23 de Abril), Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças e da Defesa Nacional, 2012. *Fixa a estrutura nuclear da DGAIED*. (Portaria n.º 92/2012 de 2 de abril), Lisboa: Diário da República.

Ministério da Justiça, 1966. *Código Civil*. Disponível em:
http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=775&tabela=leis,
[Consult. 22 Mar. 2012].

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 2007. *Fixa as condições de construção, certificação e exploração dos aeródromos civis nacionais*. (Decreto-Lei n.º 186/2007 de 10 de Maio), Lisboa: Diário da República.

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 2010. *Fixa as condições de construção, certificação e exploração dos aeródromos civis nacionais*. (Decreto-Lei n.º 55/2010 de 31 de Maio), Lisboa: Diário da República.



Presidência do Conselho de Ministros, 2004. *Determina o fornecimento ao Instituto Nacional de Estatística de informações relativas ao património imobiliário afecto e privativo de serviços e organismos públicos.* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2004 de 29 de Março), Lisboa: Diário da República.

Presidência do Conselho de Ministros, 2006. *Determina o desenvolvimento e aprofundamento do processo de recenseamento do património imobiliário afecto e privativo dos serviços e organismos públicos.* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2006 de 2 de Janeiro), Lisboa: Diário da República.

Presidência do Conselho de Ministros, 2008. *Aprova o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado para o quadriénio 2009-2012.* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008 de 24 de Outubro), Lisboa: Diário da República.

Presidência do Conselho de Ministros, 2008. *Desafecta do domínio público militar os prédios militares n.º 4/Santarém - “Quartel das Donas” e n.º 6/Santarém – “Campo de Instrução da Atalaia”, situados no concelho de Santarém.* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 195-A/2008 de 26 de Dezembro), Lisboa: Diário da República.

Presidência da República, 1955. *Promulga o regime a que ficam sujeitas as zonas confinantes com organizações ou instalações militares ou de interesse para a Defesa Nacional, de carácter permanente ou temporário.* (Lei n.º 2078 de 11 de Julho). Lisboa: Diário da República.

Secretaria de Estado das Finanças, 1980. *Cria o inventário geral do património do Estado.* (Decreto-Lei n.º 477/80 de 15 de Outubro), Lisboa: Diário da República.

Silva, MJMT, 2006. 7.º Curso de Mestrado em Reabilitação da Arquitectura e dos Núcleos Urbanos, FA-UTL. Disponível em:

<http://icomos.fa.utl.pt/documentos/2008/TrabalhofinalMariaJoaoSilva.pdf>

The Oxford Essential Dictionary of the U.S. Military, 2001. Encyclopedia.com. Disponível em: <http://www.encyclopedia.com/doc/1O63-infrastructure.html>, [Consult. 21 Jan. 2012].



Entrevistas Exploratórias

Costa, R. (MGen), 2011. Imobiliário afeto à Defesa Nacional em utilização pelo Exército. Direção de Infraestruturas do Exército, 27 Dez. 2011, 09:00

Pereira, G. (MGen), 2011. Imobiliário afeto à Defesa Nacional. MDN/DGAIED, 28 Dez. 2011, 09:00.

Santos, V. (CAIm), 2012. Imobiliário afeto à Defesa Nacional em utilização pela Marinha. Direção de Infraestruturas da Marinha, 3 Jan. 2012, 15:00.

Morato, J., 2012. Imobiliário afeto à Defesa Nacional. MDN/Comissão Paritária da LPIM, 30Mar. 2012, 16:00.



Apêndice 1 – Protocolos com entidades externas à Marinha

Imóvel	Entidade externa	Data celebração	Contrapartidas	Prazo de Vigência
Farol da Guia	TMN, SA	29-12-2006	11.000€/ano	2 anos
Farol de Sines	Vodafone Portugal	30-11-2005	13.000€/ano	2 anos
Fábrica Nacional de Coordoaia - Lisboa	Camãra Municipal de Lisboa (Desp. Conj. MDN/MF	11-06-1993	-	-
ERN Cmt Nunes Ribeiro - Monsanto	Radio e Televisão de Portugal, SA	24-05-2011	Spots de emissão	5 anos
ERN Cmt Nunes Ribeiro – Monsanto	Radio Renascença	11-03-1996	Tempo de antena	5 anos
Farol de Aveiro	TMN, SA	01-11-2005	12.500€/ano	2 anos
Estação Salva-Vidas Esposende	Fórum Esposendense (MDN-Marinha)	20-07-2006	Manutenção/ Conservação-	20 anos
Farol de Santa Marta – Cascais	Camãra Municipal de Cascais (Criação de Museu)	22-03-2006	-	10 anos
Forte Nossa Senhora da Luz – Cascais	Camãra Municipal de Cascais	08-04-1998	-	5 anos
Estação Salva-Vidas de Tavira	Câmara Municipal de Tavira	08-03-1999	Núcleo Museológico	20 anos
Forte de S. Sebastião – Angra do Heroísmo, Açores	ENATUR, SA (MDN-Marinha) (Pousada de Portugal)	30-11-2001	Capitania, Bloco de 6 residências	35 anos
Posto de Controlo do Porto da Horta – Faial, Açores	Ministério da Ciência e da Tecnologia (MDN-Marinha)	25-03-2002	-	5 anos
Imóvel, Rua Miguel Pais, 25-Barreiro	Associação Fuzileiros (MDN-Marinha)	23-04-2003	-	5 anos
Forte de Santa Catarina (IIP)	Câmara Municipal Figueira da Foz (MDN-Marinha)	25-09-2003	-	10 anos
Base Naval de Lisboa	Vodafone Portugal	12-02-2007	400€/mês	-
Base Naval de Lisboa	Vodafone Portugal	16-06-2004	500€/mês	-
Arsenal do Alfeite	Vodafone Portugal	16-06-2004	650€/mês	-
Ponto Apoio Naval Portimão	TMN	02-02-2005	500€/mês	3 anos
Farol de Aveiro	Vodafone Portugal	01-04-2007	12500€/ano	5 anos
Farol da Guia	Optimus	15-11-2005	10000€/ano	2 anos
Instalações Centrais da Marinha – Lisboa	Vodafone Portugal	30-12-2005	16718€/ano	-
Farol de Montedor	Vodafone Portugal	09-01-2007	2000€/ano	5 anos
Farol de Montedor	PT – Comunicações	01-12-2006	3600€/ano	5 anos
Farol da Gibalta – Caxias	Vodafone Portugal	04-11-2006	14964€/ano	2 anos
Farol da Gibalta – Caxias	TMN	09-12-2006	11500€/ano	2 anos
Capitania Porto Santa Cruz – Flores	Instituto Geográfico Português	11-06-2007	-	3 anos
Base Naval de Lisboa	TMN	27-11-2007	1000€/ano	-
Sistema VTS/GMDSS	MDN/MOPTC	14-05-2007	-	-
Forte Santa Clara – Ponta Delgada, Açores	Junta Autonoma do Porto de Ponta Delgada (MDN-Marinha)		Recuperação de outro imóvel	15 anos
Farol Cabo Raso – Cascais	Vodafone Portugal	19-11-2009	100€/mês	5 anos
Central Faróis do Regufe - residência	Câmara Municipal Póvoa do Varzim	02-04-1998	Actividades culturais	5 anos



Apêndice 2 – Protocolos com entidades externas ao Exército

Imóvel	Entidade externa	Data celebração	Contrapartidas	Prazo de Vigência
PM 24/Lagos – Casa Guarda Principal	Câmara Municipal Lagos	09-06-2010	Pag. encargos manutenção	10 anos
PM 24/Funchal – Paiol Geral Funchal	Liga Combatentes	30-07-2008	Encargos func./conserv./manut.	1 ano
PM 5/Portalegre Quartel S. Bernardo	GNR	20-08-1985	Encargos func./conserv./manut.	-
PM 2/Penafiel Quartel Penafiel	GNR	19-08-1994	Encargos func./conserv./manut.	-
PM 7/Aveiro Quartel de Sá	GNR (MDN, MF, MAI)	31-01-1996	Encargos func./conserv./manut.	5 anos
PM 8/Figueira Foz Quartel da Lapa	GNR (MDN)	24-10-2006	Aguarda entrega definitiva	-
PM 132/Lisboa Quinta dos Duques de Cadaval	Instituto Estudos Superiores Militares (Denunciado) (MDN)	29-05-2006	Encargos func./conserv./manut.	1 ano
PM 9/Torres Novas - Picadeiro	PSP	26-01-1978	Encargos func./conserv./manut.	1980
PM 31/Lisboa – Forte Alto do Duque	Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa Militar (MDN)	21-07-2000	Encargos func./conserv./manut.	-
PM 1/Angra do Heroísmo	Câmara Municipal Angra do Heroísmo	03-09-1984	-	-
PM 25/Setúbal – Edif. Praça Bocage	Clube Militar Oficiais Setúbal	02-10-1996	Encargos func./conserv./manut.	5 anos
PM 10/Vila do Porto	Faculdade de Ciências da Universidade Lisboa (FCUL)		Montante avaliação DGTF	
PM 129/Lisboa – Posto Tavares	GNR	25-10-2002	-	-
PM 1/Portalegre – Quartel S. Francisco	GNR (desafetado do Domínio Público Militar)	28-10-1985	-	-
PM 7/Portalegre – Carreira de Tiro	GNR	28-10-1985	-	-
PM 1/Torres Novas – Antigo Hospital	PSP	26-01-1978	-	-
PM 2/Torres Novas – Quartel Torres Novas	PSP	26-01-1978	-	-
PM 4/Torres Novas – Mina Água	PSP	26-01-1978	-	-
PM 57/Angra do Heroísmo	Câmara Municipal Angra do Heroísmo	03-09-1984	-	-
PM 5/Coimbra – Casa dos Jesuítas	IASFA	06-02-2005	-	-
PM 5/Porto – Castelo S. Francisco Xavier	Associação Comando Norte	15-04-1976	-	-
PM 50/Lisboa – Fundação de Canhões	Associação Deficientes das Forças Armadas			



Apêndice 3 – Protocolos com entidades externas à Força Aérea

Imóvel	Entidade externa	Data celebração	Contrapartidas	Prazo de Vigência
BA4/Açores - Aeródromo	Direção Geral de Aeronáutica Civil	30-04-1971	Taxas utilização	-
Serra da Estrela – Instalações da Torre	GNR	02-06-1986	-	-
Serra do Cume – Terceira, Açores	Rádio Televisão de Portugal (RTP)	17-09-1990	Encargos manutenção	-
Praia da Vitória – Terceira, Açores	LOTAÇOR	11-06-1992	-	1 ano
BA1/Sintra	Serviço Nacional Proteção Civil (SNPC)	11-02-1994	Encargos funcionamento	-
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	RTP	05-05-1995	-	-
Bairro Residencial /Beja	AAFAMIC	04-07-1996	Encargos funcionamento	-
CTA – Carreira Tiro	Exército	23-05-1996	-	-
BA4/Açores - Aeródromo	Aero Clube da Ilha Terceira	14-01-1997	Taxas utilização	-
Alverca – Aeródromo	Oficinas Gerais de Material Aeronáutico (OGMA)	16-05-1997	Encargos benefic. Pista	-
Alverca - Aeródromo	OGMA	01-12-2004	Taxas de utilização	30 anos
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	Electricidade dos Açores	31-08-1998	-	-
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	PSP	21-07-1998	-	-
Serra do Cume – Terceira, Açores	Serviço Regional de Proteção Civil dos Açores	04-06-1998	-	10 anos
BA4/Açores – Edifício	TELECEL	06-08-1998	100.000\$00/mês	-
BA4/Açores – Edifício	TMN	03-08-1998	100.000\$00/mês	-
DGMFA- Aeródromo	Aeroclube de Alverca do Ribatejo (ACAR)	03-07-1998	-	-
Centro Recrutamento Mobilização do Porto	Associação de Especialistas da Força Aérea	03-05-1998	-	-
Cabeça Gorda – Serra dos Candeeiros	Rádio Maior	18-11-1998	Encargos funcionamento	-
ZAA – Edifício	Corpo Nacional Escutas – Agrup. 672	07-06-1999	Encargos funcionamento	-
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	Associação de RadioAmadores dos Açores	07-06-1999	Encargos funcionamento	-
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	Direção Regional dos Recursos Florestais – Açores	07-06-1999	Encargos funcionamento	-
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	José Alvaro Teodoro	07-06-1999	Encargos funcionamento	-
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	Mário Jorge Aguiar Batista	07-06-1999	Encargos funcionamento	-
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	Táxis José Pacheco & Filhos, Lda	05-04-1999	Encargos funcionamento	-
Cabritos/Açores – Imóvel	João gabriel Nves Miranda	15/06/1999	-	-
CTA – Carreira Tiro	Armada	25-01-1999	-	-
Serra do Cume – Terceira, Açores	Cruz Vermelha Portuguesa	10-10-2000	-	-



A utilização partilhada das infraestruturas das Forças Armadas

DGMFA – Hangar	ACAR	28-02-2000	Encargos funcionamento	3 anos
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	Associação de S. Miguel de táxis	13-08-2001	-	-
Praia da Vitória/Açores – Terminal Portuário	Câmara Municipal da Praia da Vitória (MDN)	03-09-2001	Encargos manutenção	15 anos
BA6-Montijo	Administração do Porto de Lisboa (APL)	12-02-2001	-	-
CAA/Açores – Pico Alto, Santa Maria	Câmara Municipal de Vila do Porto	28-10-2002	-	-
BA11/Beja – Aeródromo	Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, SA (MDN, MOPTH)	19-12-2003	Acordos Técnicos	-
BA4/Açores – Aeródromo e hangar	Somague/Ediçor	18-05-2005	Taxas aeroportuárias	1 ano
BA5/Monte Real - Aeródromo	MDN, MOPTC	07-02-2005	-	-
Ilha de Santa Maria/Açores	Vodafone Portugal	31-12-2009	500€mês	-
BA4/Açores	Vodafone Portugal	31-12-2009	4000€ano	-
BA6/Montijo	Vodafone Portugal	31-12-2009	500€mês	-
BA11/Beja - Aeródromo	ANA – Aeroportos de Portugal, SA (MDN, MOPTH)	17-11-2011	Taxas aeronáuticas	-
BA4/Açores	EUA	21-06-1995	-	-



Apêndice 4 – Protocolos com entidades externas, em infraestruturas NATO

Imóvel	Entidade externa	Data celebração	Contrapartidas	Prazo de Vigência
Depósito POLNATO de Ponta Delgada (DPNPD)	BENCOM (MDN)	02-03-2009	914.118 €ano	10 anos
DMNL	Exército Português (MDN)	01-03-1994	157.384 €ano	
DPNPD	PETROGAL (MDN)	22-04-1998	208.960 €ano	1 ano
Infraestrutura NATO de Porto Santo	PETROGAL (MDN)	31-01-2000	78.060€ano	1 ano
Depósito POLNATO de Lisboa (DPNL)	EGREP (MDN)	09-02-2009	1.500.000€ano	



Apêndice 5 – Inventário de bens imóveis afetos à Defesa Nacional

(Total de imóveis à data de 31 de dezembro de 2011)

Universo RIAP (total de 1310 imóveis)			Universo SIIE (total de 5154 imóveis)			
Organismo	Edificado / terreno	Agrupament o imobiliário	2009	2010	2011	Total
DGAIED (ex/DGIE)	150	14	31	59	7	97
Instituto de Acção Social das Forças Armadas (IASFA)	182	0	0	125	69	194
EMGFA	28	0	0	7	34	41
Força Aérea	129	18	0	2957	146	3103
Marinha	332	21	0	96	246	342
Instituto de Defesa Nacional	2	0	0	1	0	1
Exército	260	53	0	80	1287	1367
Secretaria -Geral / MDN	2	0	0	1	6	7
Inspecção-Geral da Defesa Nacional	1	0	0	0	1	1
Comissão Portuguesa de História Militar	1	0	0	1	0	1
Liga dos Combatentes	1	0	0	0	0	0
Cruz Vermelha Portuguesa;	115	1	0	0	0	0



Apêndice 6 – Glossário de Conceitos

Afetação ou reafetação – atribuição a um órgão ou serviço do Estado dos poderes de uso e fruição de imóvel pertencente ao Estado (Decreto-Lei n.º 32/99, artigo 3.º).

Alienação – transmissão do direito de propriedade, ou de outro direito real, sobre imóvel, a favor de outra pessoa, singular ou coletiva, de direito público ou de direito privado (Decreto-Lei n.º 32/99, artigo 3.º).

Desafetação do domínio público – ato que determina que os imóveis deixam de estar classificados como de domínio público militar (Decreto-Lei n.º 32/99, artigo 3.º).

Domínio privado do Estado – acervo de bens pertencentes ao Estado, que estão na sua totalidade em termos de direito privado (Decreto-Lei n.º 32/99, artigo 3.º).

Impenhorabilidade – os imóveis do domínio público são absolutamente impenhoráveis (Decreto-Lei n.º 280/2007, artigo 19.º).

Imprescritibilidade – os imóveis do domínio público não são suscetíveis de aquisição por usucapião (Decreto-Lei n.º 280/2007, artigo 19.º).

Inalienabilidade – os imóveis do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumento de direito privado (Decreto-Lei n.º 280/2007, artigo 18.º).

Património do Estado – o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa coletiva de direito público (Decreto-Lei n.º 477/80, artigo 2.º).



Apêndice 7 – Matriz de Confirmação

Questão Central	Num ambiente de escassez de recurso, como conciliar as exigências funcionais e operacionais das Forças Armadas num cenário de utilização partilhada das suas infraestruturas militares com entidades externas aos Ramos das Forças Armadas?		
Questões Derivadas	QD1: Face á moldura legal, serão as atuais utilizações partilhadas de infraestruturas militares com entidades externas aos Ramos das Forças Armadas, as mais adequadas para uma gestão eficaz das Forças Armadas em Portugal?	QD2: O desenvolvimento de um modelo adaptado à realidade nacional para a utilização partilhada dessas infraestruturas deve considerar as políticas de gestão seguidas na NATO e noutros países aliados?	QD3: Quais os aspetos a equacionar no desenvolvimento do modelo que permitam, a eficiência e racionalização dos recursos públicos e a adequação à atual organização do estado?
Hipóteses	HIP1: Os atuais processos de partilha de infraestruturas militares com entidades externas aos Ramos das Forças Armadas, têm potenciado condições de incumprimento legal e condicionalismos à gestão e planeamento de capacidades militares das mesmas.	HIP2: Da análise efetuada aos processos de partilha de infraestruturas militares com entidades civis, na NATO e em outros países aliados, é possível identificar modelos e/ou situações aplicáveis à realidade nacional.	HIP3: Na elaboração do modelo devem ser equacionados os aspetos que permitam ultrapassar potenciais condições de incumprimento legal e de condicionalismos à gestão e planeamento das capacidades militares.
Confirmação das HIP	Hipótese à QD1 validada (Pág. 29)	Hipótese à QD2 validada (Pág. 36)	Hipótese à QD3 validada (Pág. 42)
Resposta à QC	Os contributos para o desenvolvimento de procedimentos que gerem um modelo adequado permitem conciliar as exigências funcionais e operacionais, ao cumprimento da legislação e a uma melhor gestão patrimonial dos bens imóveis militares.		